

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

DISERTAČNÍ PRÁCE

Princip subsidiarity správního řádu

**The Principle of Subsidiarity
of the Administrative Procedure Code**

JUDr. Mgr. Luboš Jemelka

Školitel: doc. JUDr. Vladimír Mikule

Praha, 2012

Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma Princip subsidiarity správního řádu vypracoval samostatně pouze s využitím pramenů a literatury v práci uvedených a citovaných a tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 14. února 2012

Děkuji touto cestou všem, kteří mi při vypracování této práce pomohli, zejména pak svému školiteli doc. JUDr. Vladimíru Mikule za jeho cenné rady, připomínky a metodické vedení této práce.

V Praze dne 14. února 2012

Obsah

1. Úvod	6
2. Vymezení základních pojmů	10
2.1 Subsidiarita	10
2.2 Odkaz	16
2.3 Analogie	21
2.4 Derogační pravidla a další pojmy	26
3. Předchozí úprava a vývoj správního procesu	31
3.1 Správní řízení před přijetím správního řádu z roku 1928	31
3.2 Správní řízení po přijetí správního řádu z roku 1928	34
3.3 Správní řízení po přijetí správního řádu z roku 1955 a 1960	41
3.4 Správní řízení po přijetí správního řádu z roku 1967	46
3.5 Důvody a proces přijetí současného správního řádu	52
4. Obecně k působnosti a použití správního řádu	58
4.1 Obecně k působnosti správního řádu	58
4.2 Správní orgány	66
4.3 Obecně k subsidiaritě správního řádu	73
4.4 Související judikatura k subsidiaritě správního řádu	78
4.5 Vymezení vztahu ke správnímu řádu ve zvláštních právních předpisech	85
4.6 Specifické případy použití správního řádu	93
4.6.1 Použití správního řádu na rozhodovací činnost některých ústavních činitelů	93
4.6.2 Použití správního řádu ve věcech služebního poměru	112
4.6.3 Použití správního řádu na rozhodování o dotacích a veřejné zakázky	125
4.7 Podpůrné použití jednotlivých částí správního řádu	130
4.7.1 Použití základních zásad činnosti správních orgánů	130
4.7.2 Použití části druhé a třetí správního řádu	137
4.7.3 Použití části čtvrté správního řádu	148
4.7.4 Použití části páté správního řádu	160
4.7.5 Použití části šesté správního řádu	169
4.7.6 Použití § 175 správního řádu	180
4.8 Srovnání zahraničních úprav	188
5. Uplatnění správního řádu na vybrané právní předpisy	196
5.1 Vztah správního řádu k daňovému řádu	196
5.1.1 Obecně o vztahu správního řádu k daňovému řádu	196
5.1.2 Základní zásady v daňovém řízení	204

5.1.3	Některé rozdíly v procesních institutech.....	208
5.1.4	Závěrem k daňovému řízení	217
5.2	Vztah správního řádu k zákonu o přestupcích	219
5.2.1	Obecně o vztahu správního řádu k zákonu o přestupcích	219
5.2.2	Základní zásady v přestupkovém řízení.....	222
5.2.3	Některé obecné procesní instituty a účastníci řízení.....	227
5.2.4	Proces před zahájením řízení.....	233
5.2.5	Přestupkové řízení na prvním stupni.....	237
5.2.6	Opravné prostředky v přestupkovém řízení	245
5.2.7	Závěrem k přestupkovému řízení	248
5.3	Vztah správního řádu ke stavebnímu zákonu.....	251
5.3.1	Obecně o vztahu správního řádu ke stavebnímu zákonu	251
5.3.2	Použití části druhé, třetí nebo čtvrté správního řádu.....	252
5.3.3	Účastenství podle stavebního zákona	261
5.3.4	Některé rozdíly v procesních institutech.....	267
5.3.5	Použití části páté a šesté správního řádu	272
5.3.6	Závěrem ke stavebnímu řízení.....	277
5.4	Vztah správního řádu k zákonu o státní kontrole	278
5.4.1	Obecně o vztahu správního řádu k zákonu o státní kontrole.....	278
5.4.2	Základní zásady a výkon kontroly	280
5.4.3	Použití části čtvrté správního řádu na výkon kontroly.....	282
5.4.4	Použití správního řádu na řízení podle zákona o státní kontrole	284
5.4.5	Použití správního řádu na kontrolu územně samosprávných celků.....	286
5.4.6	Závěrem k výkonu kontroly	289
6.	Závěr	290
7.	Seznam použitých pramenů a literatury	298
7.1	Použitá literatura.....	298
7.2	Použité prameny	310
7.2.1	Soudní rozhodnutí.....	310
7.2.2	Prameny mezinárodního a zahraničního práva.....	316
7.2.3	Další prameny.....	317
8.	Abstrakt	321
9.	Abstract.....	324

1. Úvod

Tato disertační práce by měla odpovědět na otázku, jak nahlížet na princip subsidiarity správního řádu a nakolik se tedy obecný předpis o správním řízení používal, používá, resp. měl by se používat v jednotlivých správních řízeních a jiných postupech správních orgánů. Pohledy na tuto problematiku jsou docela různorodé a lišit se mohou například mezi zákonodárci, legislativci jednotlivých ústředních správních úřadů, vysokoškolskými učiteli, úředníky, kteří se potýkají s problematikou správního řízení ve své každodenní činnosti, nebo mezi laickou veřejností, která se zpravidla dříve či později účastníkem určitého správního řízení stane. Jelikož se domnívám, že na další vývoj českého správního řízení není možné nahlížet pouze jednostranně, budu se snažit skloubit více těchto pohledů dohromady.

Tato práce, má-li podat ucelený pohled na sledovanou problematiku, se pochopitelně neobejde bez konzultace s dalšími legislativci i právními teoretiky, aby mé představy a závěry o principu subsidiarity správního řádu nebyly pouze výplodem mé bujné fantazie, ale odrážely skutečný stav právního řádu České republiky. V následujících kapitolách bych chtěl navázat na určité dílčí otázky, kterými jsem se zabýval již v minulosti ve svých publikacích, článcích uveřejněných v odborných časopisech a příspěvcích do sborníků z konferencí týkajících se problematiky správního řízení, resp. správního řádu jako takového, které jsou uvedeny v použité literatuře. Nyní bych chtěl tyto své myšlenky blíže rozpracovat a provést v nich určitá zobecnění, resp. doporučení tak, jak to vyžaduje cíl této práce.

Prameny mé disertační práce budou tvořit nejen odborné monografie nejrozličnějších autorů (a to jak českých, tak také zahraničních), ale rovněž články a příspěvky do sborníků týkajících se správního procesu. Opomenout nelze ani související judikaturu především správních soudů a Ústavního soudu ČR, která výrazným způsobem ovlivňuje pohled na některé dále uvedené instituty a která má určitý dopad rovněž na probíhající legislativní proces. Posouzení problematiky správního řízení se pochopitelně nemůže obejít ani bez práce s textem souvisejících právních předpisů, popř. s jejich připravovanými návrhy, důvodovými zprávami či věcnými záměry. Zmíním rovněž některé závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu nebo metodické materiály týkající se správního procesu.

Aby bylo možné pracovat s pojmem subsidiarita, zaměřím se nejprve na vymezení základních, z pohledu této práce klíčových, pojmů. Vedle pojmu subsidiarita a jejím možným významům se budu věnovat také pojmům jako je odkaz či analogie, na kterých vyjádřím možné vztahy mezi právními předpisy. Pro charakteristiku vztahů mezi právními předpisy pak poukážu rovněž na tzv. derogační pravidla nebo některé pojmy další.

Dříve než bude možné charakterizovat současnou právní úpravu, resp. její možný budoucí vývoj, musím se pozastavit nad tím, jaká byla právní úprava předchozí, a tedy jaký byl dřívější přístup k posuzovanému principu subsidiarity správnímu řádu. Při pohledu do minulosti se pochopitelně nelze vázat pouze na předchozí správní řád, tedy na zákon č. 71/1967 Sb. (jehož působnost byla ovlivněna řadou nepřímých novelizací), ale pozastavím se také u dřívější úpravy správního procesu, která byla prováděna formou vládních nařízení. Zmíním tedy přístup všech předchozích českých (přesněji řečeno československých) správních řádů - nařízení č. 8/1928 Sb.z.a.n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), nařízení č. 20/1955 Sb., o řízeních ve věcech správních, a nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení.

Dále připomenu základní důvody, které vedly k přijetí současného a ve své době nového správního řádu, který udělal ve vývoji českého správního řízení poměrně velký krok vpřed. Přijetí tohoto předpisu nebylo zrovna jednoduché a trvalo celou řadu let. Na výslednou podobu správního řádu, která byla kompromisem různých názorů, jsou dnes rozdílné pohledy. V této práci proto shrnu, jak to s přijetím současného správního řádu vlastně bylo, na jakou problematiku tento zákon dopadá a jaké jsou jeho ohlasy u odborné i laické veřejnosti.

Pohled na současný správní řád pak bude základem pro další část této práce. Považuji za nezbytné zdůraznit jeho působnost, popsat jaký je jeho vztah k dalším právním předpisům a charakterizovat, jakým způsobem dopadá z hlediska svého subsidiárního použití na další procesní ustanovení právního řádu České republiky, které vlastní průběh správního procesu nemalou měrou ovlivňují. Zmíním význam a správnost některých ustanovení vyjadřujících v jednotlivých zákonech vztah ke správnímu řádu a podrobím právnímu rozboru skutečný dopad správního řádu na aplikaci jiných právních předpisů.

Při posuzování subsidiarity správního řádu, a to jak z pohledu postupů, na které dopadá, tak také z pohledu orgánů, které jej mají aplikovat, zohledním pochopitelně rovněž judikaturu Ústavního soudu ČR, který ve svých rozhodnutích jasně stanovil, jak přistupovat k subsidiaritě správního řádu a tedy k nutnosti respektovat zákonné meze výkonu veřejné moci. S ohledem na soudní judikaturu popíšu rovněž otázku uplatnění správního řádu na rozhodovací činnost některých ústavních činitelů (prezidenta republiky a členů vlády) a pozastavím se u problematiky subsidiární aplikace správního řádu na řízení ve věcech služebního poměru či některé další specifické případy.

Zdůrazním také to, že na podpůrné použití správního řádu je možné nahlížet nejen z pohledu správního řádu jako celku, ale také z pohledu jeho jednotlivých částí. Zatímco

základní zásady činnosti správních orgánů se uplatní téměř vždy, použití dalších částí správního řádu závisí na tom, o jaké procesní postupy se z věcného hlediska jedná. V některých případech se tak uplatní subsidiárně část druhá a třetí správního řádu jakožto obecné předpisy o správním řízení, v případě jiných úkonů se uplatní subsidiárně jeho část čtvrtá. Podpůrně se navíc může aplikovat rovněž část pátá správního řádu (v případě veřejnoprávních smluv), část šestá (v případě opatření obecné povahy) nebo též § 175 správního řádu pro vyřizování stížností.

Pro dokreslení přístupu české právní úpravy doplním na konkrétních příkladech rovněž srovnání s právními předpisy jiných států, zejména pak Německa, Rakouska a Slovenska, ke kterým má naše právní úprava v řadě směrů nejblíže.

Následně bych princip subsidiarity názorně demonstroval na jednotlivých případech, se kterými se můžeme v praxi setkat, kdy se správní řád buď nepoužije na jiné právní předpisy vůbec (popř. pouze minimálně například díky základním zásadám činnosti správních orgánů) nebo se použije subsidiárně (s ohledem na větší či menší míru procesních odchylek v jiných zákonech) nebo se použije plně tehdy, když jiné zákony speciální procesní úpravu samy nezakotvují. V jedné věci samozřejmě nebude možné vymezit vztah správního řádu ke všem dalším procesním ustanovením obsaženým v jiných právních předpisech, protože těch je v našem právním řádu bezesporu několik set. Zaměřím se proto alespoň na ty nejzásadnější, resp. na ty, které mohou sloužit jako názorný příklad pro uplatnění subsidiarity, a to jak z pohledu správního řádu jako takového, tak také z pohledu jeho jednotlivých částí.

Z hlediska předpisů upravujících správní řízení se nejprve pozastavím u prakticky samostatné úpravy daňového řízení a tedy popíši vztah správního řádu k zákonu č. 280/2009 Sb., daňový řád, resp. k jeho předchůdci - zákonu č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

Dále se zaměřím na některé nejčastější typy správních řízení, a to na přestupkové řízení a řízení vedená podle stavebního zákona. Zde se budu zabývat otázkou subsidiární aplikace správního řádu na zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a posoudím otázku vhodnosti samostatné úpravy či plné, resp. podpůrné aplikace správního řádu. V jejich případě pak popíšu, v jaké míře je zde dán prostor pro uplatnění správního řádu a nakolik jsou dnes existující odchylky od obecné úpravy správního procesu s ohledem na princip subsidiarity správního řádu skutečně nezbytné a smysluplné.

Domnívám se, že v zájmu úplnosti mé práce bude třeba charakterizovat vztah správního řádu nejen k úpravám „klasického“ správního řízení, ale rovněž k dalším procesním postupům, kdy se správní řízení (až na určité výjimky) nevede. Pozastavím se proto u zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, na kterém popíšu a vysvětlím, jakým způsobem a s jakými dopady se zde uplatní subsidiarita správního řádu a jaká ustanovení správního řádu je třeba aplikovat a proč. Řadu dalších příkladů pak zmíním rovněž v kapitolách popisujících uplatnění jednotlivých částí správního řádu, kde se nebudu vázat na konkrétní právní předpisy jako takové, ale na instituty, u kterých nacházejí tyto části své uplatnění. Poukážu přitom i na některé sporné otázky, které jsou rozhodující například pro to, zda se uplatní částí druhá a třetí správního řádu nebo jeho část čtvrtá.

Určitý význam pro tuto práci mají též legislativní snahy vlády o sjednocení procesní právní úpravy a vládou schválená „Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek“.¹ Na jejím základě by měly být vládě předkládány legislativní návrhy obsahující odchylky od správního řádu jen v opravdu odůvodněných případech a současně by měly být postupně při novelizacích právních předpisů průběžně odstraňovány nadbytečné odchylky od správního řádu. Tento přístup má vést ve svém důsledku ke zjednodušení, větší transparentnosti a jednotnosti správních řízení. Měly by být proto identifikovány a v maximální možné míře také odstraněny nadbytečné procesní odchylky, což by vedlo k posílení aplikace obecné úpravy správního řádu, resp. jejího subsidiárního použití. Také o těchto nedůvodných odchylkách, na které ve sledovaných předpisech sám poukážu, bude má disertační práce, která by mohla de facto napomoci rovněž ke splnění výše uvedeného úkolu vlády.

Cílem této disertační práce je tedy podat ucelený pohled na princip subsidiarity správního řádu, a to prostřednictvím popisu, analýzy a vyhodnocení současné, minulé i možné budoucí právní úpravy. Poznatky uvedené v této práci by měly být použitelné jak pro studium správního procesu a vědu správního práva, tak také pro vedení jednotlivých správních řízení v praxi. Jejím cílem je navíc přispět k diskusi o dalším vývoji českého správního řízení a napomoci tak k nalezení té „správné“ cesty, kterou by se mělo české správní řízení ubírat.

¹ Tato koncepce byla schválena usnesením vlády č. 450 ze dne 20. dubna 2009.

2. Vymezení základních pojmů

2.1 Subsidiarita

Má-li být tato práce věnována principu subsidiarity správního řádu, považuji za nezbytné pozastavit se nejprve u pojmu subsidiarita, resp. u dalších pojmů, které stejně jako subsidiarita souvisí s vyjádřením vztahů mezi právními předpisy. Na tyto obecné pojmy, byť doplněné pro dokreslení i několika názornými příklady, pak podrobněji naváží v kapitolách následujících, kde je budu dávat do souvislosti již pouze se správním řádem a jeho vztahem k jiným předpisům.

Pojmu subsidiarita a subsidiární je možné přikládat různé významy a nemusí se jednat pouze o problematiku vzájemného vztahu právních předpisů. Jak uvádí například etymologický slovník jazyka českého², pojem subsidiární má být v současnosti chápán jako „podpůrný“ s tím, že tento pojem pochází z latinského subsidiarius, což znamená záložní. Subsidiarius je pak odvozeno od subsidium, což může mít buď význam uplatňovaný ve vojenství jako záloha (myšleno záloha vojska či pomocných sborů) nebo v obecné rovině jako pomoc, příspěvek či podpora.³ Etymologický slovník k tomu dodává, že subsidere znamená doslova přisedat na pomoc a je složeno z předložky sub, která může být uplatněna v celé řadě významů (například pod, v, na, před, při) a slova sedere neboli sedět.⁴

Pokud bych se dále zaměřil na subsidiaritu jako na podpůrnost něčeho, je možné ji stále vnímat v různých rovinách, samozřejmě nejen z hlediska správního procesu. Zřejmě nejčastěji se v současnosti pojem subsidiarita uplatňuje jako politická zásada, podle které se rozhodování a odpovědnost ve veřejných záležitostech má odehrávat na tom stupni veřejné správy, který je nejbližší občanům. Hovoří se o ni jak z pohledu vnitrostátního, tak také z pohledu práva Evropské unie, které se uplatní subsidiárně až v případě, kdy není dostatečná regulace na nižší úrovni.

Jinými slovy lze uvést, že Evropská unie nemůže přijmout opatření (s výjimkou oblastí spadajících do její výlučné pravomoci), pokud je efektivnější učinit toto opatření na národní, regionální nebo lokální úrovni. Princip subsidiarity (ve vazbě s principem proporcionality) je v této podobě vyjádřen v Protokolu o použití principů subsidiarity

² HOLUB, J., LYER, S. *Stručný etymologický slovník jazyka českého*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství. 1968, s. 457

³ PRAŽÁK, J., NOVOTNÝ, F., SEDLÁČEK, J. *Latinsko-český slovník*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství. 1955, s. 507

⁴ S ohledem na tento význam je možné subsidiárně použitelný právní předpis považovat za předpis, který „přijde“ na pomoc, je-li to v daném případě potřeba.

a proporcionality, který byl Amsterdamskou smlouvou⁵ přiřazen ke Smlouvě o Evropském společenství.⁶ Zásada subsidiarity byla nicméně do práva Evropské unie zavedena již Maastrichtskou smlouvou⁷, která uváděla: „Společenství vyvíjí v obecném případě činnost jen tehdy, nemůže-li být účel této činnosti uspokojivě dosažen členskými subjekty a jestliže je zřejmé, že mohou být z důvodu rozsahu či účinků zamýšlené činnosti její cíle lépe dosaženy společenstvím.“ Do této doby nebyla s ohledem na judikaturu Soudu prvního stupně Evropských společenství subsidiarita považována za právní zásadu činnosti Evropských společenství.

Dále může být subsidiarita chápána jako subsidiarita výkonu veřejné moci, tedy jako minimalizace zásahů veřejné moci do právních poměrů dotčených osob. Tato zásada je vyjádřena i přímo ve správním řádu, a to jak v § 2 odst. 2 (správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena), tak také § 2 odst. 3 (správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře i oprávněné zájmy osob, kterých se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, a může do těchto práv zasahovat pouze za podmínek stanovených zákonem a pouze v nezbytném rozsahu) a § 6 odst. 2 (správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje).⁸ S tím souvisí rovněž trestněprávní zásada subsidiarity trestní represe, podle které se trestněprávní odpovědnost, trestní postih a tím i trestní zákony mají uplatit v případě, že odpovědnost uplatňovaná v rámci jiných právních odvětví (občanskoprávní, obchodněprávní či správní) motivačně ani sankčně nepostačuje. Trestněprávní řešení tak představuje „ultima ratio“, tedy nejzazší řešení.

A konečně, což je z hlediska této práce nejpodstatnější, je možné chápat subsidiaritu jako vztah dvou právních úprav, obecné a zvláštní, kde jedna úprava má ve vztahu k druhé povahu předpisu podpůrného, subsidiárního. Lze pak hovořit o vztahu speciality a subsidiarity s tím, že se uplatní princip *lex specialis derogat legi generali*, tedy že subsidiární předpis lze použít jen podpůrně, pokud příslušnou otázku neupravuje předpis obecný.

Tato subsidiarita se pochopitelně nemusí týkat pouze správního řádu, ani pouze správního práva, ale jakýchkoli právních úprav. Nežrídka se v oblasti soukromého práva předpokládá podpůrné použití zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších

⁵ Smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii, smlouvy o založení Evropských společenství a související akty ze dne 2. 10. 1997 (97/C 340/01)

⁶ Smlouva o založení Evropského společenství ze dne 25. 3. 1957

⁷ Smlouva o Evropské unii ze dne 7. 2. 1992 (92/C 191/01)

⁸ Ve správním řádu z roku 1967 tato zásada takto formulována nebyla, souviselo s ní však ustanovení § 3 odst. 3 věta třetí tohoto zákona, podle které nemělo správní řízení občany a organizace zbytečně zatěžovat.

předpisů, například podle § 104 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, který uvádí, že se ustanovení občanského zákoníku použijí tehdy, nestanoví-li tento zákon něco jiného. Na podpůrné použití občanského zákoníku odkazuje také § 47 zákona č. 207/2000 Sb., o ochraně průmyslových vzorů a o změně zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, ve znění pozdějších předpisů, § 144 a další zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, § 91 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, apod. Z těchto příkladů vyplývá, že se subsidiarita týká jak úpravy procesní, tak také úpravy hmotné. Dokonce i sám správní řád ve svém § 170 předpokládá, že v případech, kdy nestanoví jinak, se (až na zde uvedené výjimky) použijí ustanovení občanského zákoníku. K tomu dodává, že se může jednat pouze o použití přiměřené, tedy nikoli plné, ale takové, které není v daném případě vyloučeno specifickou povahou určitého institutu, zde veřejnoprávní smlouvy.

Vedle odkazů na podpůrné použití občanského zákoníku, které je s ohledem na jeho význam pro soukromé právo (a z hlediska obecných institutů dokonce nejen pro něj) nejčastější, existují rovněž ustanovení stanovící podpůrné použití například zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Na podpůrné použití obchodního zákoníku odkazuje § 9 zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje), ve znění pozdějších předpisů.

Pro bližší rozbor pojmu subsidiarita ve vztahu mezi právními předpisy zmíním rovněž její definici v Právnickém slovníku. Ten k tomuto pojmu uvádí: „Subsidiarita je lat. výraz pro podpůrnost. Jde o jednu z kategorií z párových výrazů specialita - subsidiarita. V případě, že ze dvou ustanovení, případně dvou skupin ustanovení právních předpisů či ze dvou různých právních předpisů jako celku má jeden ve vztahu k druhému povahu předpisu podpůrného, znamená to, že tento subsidiární předpis lze použít jen tehdy, neupravuje-li příslušnou otázku předpis druhý, který v tomto vztahu má povahu předpisu speciálního.“⁹

Když bych vyšel z této definice, je třeba nahlížet na subsidiaritu z různých úrovní. Nemusí být spatřována pouze ve vztahu dvou právních předpisů, ale i ve vztahu jejich částí (skupin ustanovení) nebo i jednotlivých ustanovení. Tenká hranice mezi tím, kdy lze hovořit o „plném“ a kdy pouze o „podpůrném“ (subsidiárním) použití určité normy, je tak vlastně závislá na tom, z jakého zorného úhlu se na věc díváme.

⁹ HENDRYCH, D., BĚLINA, M., FIALA, J., ŠÁMAL, P., ŠTURMA, P., ŠTENGLOVÁ, I. *Právnický slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 1104

Vedle řady příkladů, které uvedu v dalších částech této práce, zde zmíním pro názornost alespoň to, že posuzujeme-li například vztah správního řádu a zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, není pochyb o tom (jak bude v podrobnostech popsáno dále), že se správní řád jako celek použije podpůrně. Pokud bychom však posuzovali pouze jeho jednotlivé části, resp. instituty, již by bylo potřeba hovořit v určitých případech o použití plném. Pokud je například v přestupkovém řízení nutné provádět dokazování, uplatní se zde de facto správní řád jako celek „podpůrně“, ale „plně“ jeho úprava dokazování (§ 51 až § 56), kterou zákon o přestupcích neobsahuje.

Ani v dalších případech nemusí být na první pohled zřejmé, zda lze hovořit o použití plném či podpůrném. Pokud jde ve zmíněném přestupkovém řízení například o otázku doručování, uplatní se zde správní řád opět „podpůrně“ a konkrétně pak jeho § 19 až § 25. Je ale správné hovořit o „plném“ použití úpravy správního řádu o doručování, když sám zákon o přestupcích doručování upravuje, byť pouze jedinou stručnou větou (a to jen k doručování rozhodnutí) ve svém § 80?¹⁰ Domnívám se, že správně bychom neměli posuzovat použití celé úpravy doručování, ale použití jejich konkrétních ustanovení. Při pohledu na doručování individuální, ať v listinné podobě nebo prostřednictvím datové schránky, se tak podle mého názoru použije správní řád „plně“. Naproti tomu pro doručování veřejnou vyhláškou se použije pouze „podpůrně“, tedy s přednostním uplatněním pravidla § 80 zákona o přestupcích. Veřejnou vyhláškou podle správního řádu lze pak teoreticky doručovat (z povahy věci se to však v případě přestupkového řízení téměř neuplatní) pouze jiné písemnosti, než je rozhodnutí.

Stejně by bylo možné přistupovat k jednotlivým částem posuzovaných zákonů, stejně tak tedy správního řádu. Zatímco se v určitých případech správní řád použije „podpůrně“, „plně“ se z něj uplatní například jeho část pátá o uzavírání veřejnoprávních smluv, část šestá o opatřeních obecné povahy, ustanovení § 175 o vyřizování stížností, apod. Také proto se v této práci musím zabývat nikoli pouze uplatněním správního řádu jako takového, ale též uplatněním jeho jednotlivých částí, resp. jednotlivých ustanovení těchto částí.

Pokud jde například o základní zásady činnosti správních orgánů, i když se většinou hovoří o jejich plném uplatnění na všechny postupy ve veřejné správě, fakticky považuji za správnější hovořit, jak popíšu dále, „pouze“ o jejich podpůrném použití tehdy, pokud zvláštní zákon sám určitou zásadu či zásady zakotvuje a správní řád se tak vlastně uplatní jen ve zbytku. Pokud tedy zvláštní zákon sám žádné zásady neupravuje, uplatní se základní zásady

¹⁰ V § 80 zákona o přestupcích je uvedeno, že rozhodnutí o přestupku nelze doručit veřejnou vyhláškou.

činnosti správních orgánů podle správního řádu jako takové plně. Pokud však zvláštní zákon některé zásady sám alespoň částečně upravuje, použije se hlava II části první správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů pouze „podpůrně“. O plném použití pak mohu hovořit pouze u jednotlivých zásad, které zvláštním zákonem řešeny nejsou.

Z tohoto pohledu je možné vztah speciality a subsidiarity jednotlivých ustanovení vyjádřit následovně:

i) ustanovení zvláštního zákona nahrazuje ustanovení obecného (subsidiárního) zákona zcela jiným ustanovením nebo

ii) ustanovení zvláštního zákona nahrazuje ustanovení obecného (subsidiárního) zákona jen zčásti.

Domnívám se, že v praxi je převažující případ druhý a plné nahrazení obecného ustanovení ustanovením zvláštním se týká spíše konkrétních skutečností, například stanovení jiné lhůty pro provedení určitého úkonu, jiné výše pořádkové pokuty nebo se vyloučí možnost určitého opravného prostředku tam, kde to obecná (subsidiární) úprava jinak připouští.

Druhý případ ii) fakticky znamená, že zvláštní zákon sice upravuje určité otázky (ty se musí uplatnit přednostně), nikoli však v celém rozsahu. Ve zbytku tedy zůstává podpůrná úprava zvláštní úpravou nedotčena. Posouzení těchto situací pak může být složité, protože není vždy zřejmé, v jakém rozsahu je obecná úprava vlastně nahrazena.

V této souvislosti je třeba se zamýšlet nad tím, zda v případě, že zvláštní právní předpis obsahuje určitou vlastní úpravu, platí pouze ona (tedy vylučuje subsidiární aplikaci obecné úpravy téhož institutu) nebo se musí podpůrně uplatnit (v těch otázkách, které zvláštní úprava neřeší) i úprava obecná. Pokud je třeba ve zvláštním zákoně řešena odchylná výše pořádkové pokuty, domnívám se, že to neznamená, že se podpůrně neuplatní rovněž obecná úprava pro posouzení takových otázek jako účastenství v řízení o uložení pořádkové pokuty, možnost vydat rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty jako první úkon řízení, existence odkladného účinku odvolání apod. Touto problematikou se budu podrobněji zabývat v kapitole o vztahu správního řádu k zákonu č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, a tedy vztahu § 19 zákona o státní kontrole a § 62 správního řádu.

V případě, že jde o zmíněné stanovení jiné lhůty pro provedení určitého úkonu, opět nelze říci, že se i pro tuto zvláštní úpravu neuplatní subsidiárně obecná úprava například v tom, zda je možné určitou lhůtu prodloužit, jestli může dojít k prominutí zmeškání úkonu

a tedy k navrácení v předešlý stav nebo pochopitelně též v tom, jakým způsobem se lhůta počítá a kdy nastává její začátek a konec.

Příkladů k tomu může být hned několik i ve zmíněném vztahu zákona o přestupcích ke správnímu řádu. I když se vztahem těchto dvou zákonů budu zabývat podrobně v samostatné kapitole, považuji za vhodné uvést zde pro názornost alespoň některé příklady. Je možné si například položit otázku, zda v případě, kdy zákon o přestupcích upravuje ve svém § 60 podávání vysvětlení, se má uplatnit i obecná úprava podávání vysvětlení podle § 137 správního řádu. Osobně jsem přesvědčen o tom, že ano. Subsidiárně se musí uplatnit (v rozsahu, v jakém zvláštní zákon vlastní úpravu této problematiky neobsahuje) například pravidla správního řádu týkající se odepření podání vysvětlení, uplatnění předvolání a předvedení, apod.

Tento přístup potvrzuje například Josef Vedral, který uvedl: „Ustanovení § 60 zákona o přestupcích, o podávání vysvětlení, se s § 137 správního řádu částečně překrývá a vzhledem k zásadě subsidiarity (§ 51 zákona o přestupcích a § 1 odst. 2 správního řádu) jsou při postupu podle § 60 zákona o přestupcích aplikovatelné jen některé části § 137 správního řádu, tedy takové, kde zákon o přestupcích nemá dostatečnou speciální úpravu srovnatelnou s úpravou ve správním řádu.... Podle § 137 odst. 1 věta čtvrtá správního řádu se při opatrování vysvětlení obdobně užijí ustanovení správního řádu o předvolání a předvedení, i v případě postupu podle § 60 přestupkového zákona je tedy možné na základě § 137, resp. § 1 odst. 2 správního řádu v rámci opatrování vysvětlení postupovat podle příslušných ustanovení správního řádu o předvolání a předvedení (§ 59 a § 60 správního řádu).“¹¹

Totéž musí platit v případě vztahu těchto předpisů i u jiných skutečností. Například to, že zákon o přestupcích zakotvuje v § 73 určitá práva obviněného, rozhodně neznamená, že by nemohl uplatňovat i jiná práva stanovená pouze správním řádem (týkající se například nahlížení do spisu nebo oznamování rozhodnutí).¹² Domnívám se, že opačný přístup by byl nelogický a nepřipustně by omezoval práva účastníků řízení. Navíc by vytvářel řadu neřešitelných situací, protože zvláštní úprava určitého institutu bývá zpravidla pouze částečná a neřeší všechny podstatné skutečnosti tak, jako to zpravidla činí správní řád. Například z výše zmíněného případu doručování rozhodně nikdo nemůže dovozovat, že by existence § 80 zákona o přestupcích vylučovala celou úpravu o doručování podle správního řádu. Pak

¹¹ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 735-754

¹² Pochopitelně musí platit také to, že další účastníci přestupkového řízení mohou uplatňovat svá práva přímo podle správního řádu, protože je zákon o přestupcích (až na určité výjimky týkající se například práva na odvolání) neupravuje.

by zde totiž žádná použitelná úprava doručování stanovena nebyla (§ 80 stanoví pouze jedno omezující ustanovení, nikoli úpravu vlastní).

Na druhou stranu musím dodat, že ani ustanovení stejně znějící nemusí znamenat, že se v otázkách zvláštní úpravou neřešených musí použít obecná úprava subsidiárně. To lze demonstrovat například na problematice smíru podle § 78 správního řádu, resp. § 141 odst. 8 správního řádu. Domnívám se, že i když se v obou případech hovoří o „smíru“, jedná se v tomto případě o homonyma, tedy slova souzvučná, která sice stejně znějí, ale musí jim být přikládán jiný význam. Smír podle § 78 správního řádu se uplatní pouze v případě přestupku urážky na cti. Tento smír nemá žádnou předepsanou formu, správní orgán ho neschvaluje a v případě, že ho zjistí, přistoupí k zastavení řízení. Naproti tomu § 141 odst. 8 správního řádu předpokládá možnost uzavření smíru mezi navrhovatelem a odpůrcem v tzv. sporném řízení, který správní orgán schvaluje. Protože přestupkové řízení není (ani v případě tzv. návrhových přestupků) řízením sporným, jsem přesvědčen o tom, že zde k podpůrnému použití § 141 odst. 8 správního řádu vůbec dojít nemůže a na úpravu smíru v zákoně o přestupcích je třeba nahlížet jako na zcela samostatnou.

2.2 Odkaz

Dále bych se chtěl v obecné rovině zabývat problematikou odkazů. Jak uvedl Viktor Knapp, jedná se o „legislativně technické prostředky, které umožňují orientaci v právních textech a umožňují „spojovat“ jednotlivé části právních norem.“¹³ V tom spatřuji dvě možné podoby těchto odkazů, tedy i) odkazy pouze umožňující, resp. usnadňující orientaci, které mají informační charakter, a ii) odkazy normativně spojující určité právní normy.

V případě ad i) se jedná o informaci (zmínku) ve zvláštním právním předpise o tom, že se v určitých případech použijí rovněž jiná ustanovení téhož či jiného právního předpisu. Jde tady pouze o zmíněné usnadnění orientace v právních textech a odkaz v tomto smyslu má pouze deklaratorní charakter. Možná by bylo přesnější hovořit v případě tohoto odkazu o odkazu v širším slova smyslu, protože za tradičnější označení odkazu je považován odkaz podle ad ii). I kdyby nebyl v právním předpise odkaz ve smyslu této zmínky uveden, na uplatnění jiného právního předpisu by to nemohlo mít vliv. Pokud jde konkrétně o odkazy na správní řád, musím dodat, že tyto odkazy zejména z doby před 1. lednem 2006 jsou vzhledem ke své nenormativnosti nejen nadbytečné, ale často i zavádějící a matoucí, protože bývají zastaralé a neaktuální. Úplně samostatnou kapitolu proto budu věnovat vymezení vztahu ke

¹³ KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1995, s. 160

správnímu řádu ve zvláštních právních předpisech, kde poukáží, jak přesně či nepřesně odkazují zvláštní právní předpisy na to, že se má podpůrně použít správní řád, některé jeho části (například obecné předpisy o správním řízení) či konkrétní ustanovení vůči tomuto zvláštnímu právnímu předpisu jako takového, popř. že se má správní řád, některé jeho části či konkrétní ustanovení použít pouze na určité postupy podle tohoto zvláštního právního předpisu (například na řízení, rozhodování apod.). Obdobným způsobem pak může být odkazováno rovněž na vyloučení správního řádu, některých jeho částí či konkrétních ustanovení. V této kapitole pak zdůrazním alespoň to, že podle mého názoru mají význam pouze ustanovení normativního významu ad ii), která umožňují aplikaci správního řádu i tam, kde by se vzhledem ke své působnosti použít nemohl.

Zcela souhlasím s názorem Josefa Staši, který k těmto typům odkazů uvádí: „Spolehlivějšímu určení hranic mezi obecnou úpravou a zvláštními úpravami neprospívají zejména „pozitivní“ odkazy na použití správního řádu ve zvláštních zákonech, které jsou sice vpravdě „pouze“ nadbytečné a nemají moc použití správního řádu vyloučit, ale mohou vyvolávat pochybnosti při interpretaci disproporcí.“¹⁴

Ad ii) má odkaz normativní význam a fakticky tak umožňuje uplatnění jiné právní normy rovněž v případech, na které by se jinak nevztahovala. Fakticky je pak vtahován určitý právní předpis nebo některá jeho ustanovení do právního předpisu jiného. I tyto odkazy pak mohou mít, jak poukáží dále, různou podobu. Zatímco v některých případech je takto vtažen určitý právní předpis nebo některá jeho ustanovení plně (nelze pak hovořit pouze o jeho subsidiárním použití), v jiných případech se uplatní takto vtažený jiný právní předpis pouze subsidiárně, tedy na skutečnosti doposud neupravené.¹⁵ To je zpravidla vyjádřeno tak, že se právní předpis, na který se odkazuje, uplatní pouze tehdy, není-li stanoveno jinak.

Příklad plného uplatnění jiného právního předpisu na základě tohoto odkazu bychom našli například v § 106 odst. 3 správního řádu, který uvádí, že se pro exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění uplatní postup pro správu daní. Správní řád se díky tomu může v otázce exekuce na peněžité plnění omezit pouze na stanovení věcné příslušnosti exekučních správních orgánů k jejímu provádění bez toho, že by musel znovu opisovat úpravu této exekuce v zákoně č. 280/2009 Sb., daňový řád, popřípadě vytvářet duplicitně (a tedy podle mého názoru nadbytečně) úpravu vlastní. Jiným příkladem může být § 720 občanského zákoníku, který uvádí, že nájem a podnájem nebytových prostor je upraven zvláštním

¹⁴ STAŠA, J. Hranice mezi obecnou a zvláštními úpravami správního řízení. In: *Všeobecné správne konanie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010, s. 171

¹⁵ Odkazovat na plné či pouze podpůrné použití jiného či téhož právního předpisu pak mohou samozřejmě rovněž informativní odkazy (zmínky) uvedené ad i).

zákonem. Tímto zvláštním zákonem je zákon č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, ve znění pozdějších předpisů. Není pak možné hovořit o tom, že zákon o nájmu a podnájmu nebytových prostor má subsidiární povahu vůči občanskému zákoníku (naopak, pokud by zákon o nájmu a podnájmu nebytových prostor neřešil určité obecné otázky nájemních, resp. vlastnických vztahů, uplatnil by se vůči němu podpůrně obecnější občanský zákoník).

Naproti tomu jako příklad subsidiárního charakteru tohoto odkazu, kterým je vtažen určitý právní předpis do právního předpisu jiného, bych zmínil § 64 soudního řádu správního, který uvádí, že nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu. Stejný zákon pak uvádí v § 42 odst. 5, že nestanoví-li soudní řád správní jinak, užijí se pro způsob doručování obdobně předpisy platné pro doručování v občanském soudním řízení. Jiným příkladem ze starších úprav by mohly být například odkazy na použití zákona č. 30/1878 ř.z., jenž se týče vyvlastňování k účelu stavění železnic a provozování jízdy po nich, pro vyvlastňovací řízení, pokud právní předpis, který na ně odkazoval, nestanovil jinak. Například § 11 odst. 2 vládního nařízení č. 233/1939 Sb., o ochraně přírodních léčivých zdrojů uváděl, že pro vyvlastňovací řízení a výkon vyvlastnění platily, pokud nebylo v tomto nařízení stanoveno jinak, „přiměřeně předpisy části III a IV, jakož i §§ 43 a 44 zák. č. 30/1878 ř.z.“

Jak v případě odkazů deklaratorního (informativního) charakteru, tak také v případě odkazů normativních je možné rozlišovat, jestli se odkazuje na jiný právní předpis jako celek nebo pouze na některé jeho části. Stejně tak je možné rozlišovat to, jestli se hovoří o uplatnění jiného právního předpisu nebo konkrétních ustanovení jiného či téhož právního předpisu „pouze“ obdobně či přiměřeně.

Pokud se mají určité vztahy řídit konkrétní právní úpravou v plném rozsahu, užívá se při odkazu na tuto úpravu slova „obdobně“. Pokud se určité vztahy nemají řídit konkrétní právní úpravou v plném rozsahu nebo se mají řídit jen některými částmi konkrétní právní úpravy, užívá se slova „přiměřeně“.¹⁶ Skutečnost, že obdobné použití vyjadřuje plné použití určité právní úpravy, potvrzuje také čl. 41 Legislativních pravidel vlády.¹⁷ Když například § 154 správního řádu uvádí, že se rovněž na vydávání vyjádření, osvědčení či jiné úkony podle části čtvrté správního řádu uplatní obdobně například § 16 tohoto zákona, vyplývá z toho jasně, že rovněž při těchto úkonech musí platit, že jednacím jazykem je jazyk český

¹⁶ Blíže např. KNĚŽÍNEK, J., MLSNA, P., VEDRAL, J. *Příprava návrhů právních předpisů. Praktická pomůcka pro legislativce*. Praha: Úřad vlády, 2010, s. 40

¹⁷ Usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších změn.

a osoby neovládající český jazyk mají právo na tlumočníka. Obdobné použití ustanovení § 19 až 25 umožňuje rovněž zde uplatnit ustanovení o doručování ve správním řízení apod.

V případě přiměřeného užití je pak třeba více zohledňovat, jaká ustanovení jsou z povahy věci fakticky použitelná. V této souvislosti bych chtěl odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2009 č.j. 5 As 13/2009-61¹⁸, které poukazuje na to, že i slova o přiměřeném užití správního řádu mohou fakticky znamenat jeho užití plné na vše, co přichází z povahy věci v úvahu. Konkrétně k § 73 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, (který stanoví, že se pro řízení a rozhodnutí o přeložení soudce nebo přidělení soudce k výkonu funkce k jinému soudu přiměřeně použije správní řád) toto rozhodnutí uvedlo, že ministr spravedlnosti musí při výkonu správy a tedy při postupu podle § 71 i § 73 zákona o soudech a soudcích postupovat v intencích ustanovení správního řádu, která z povahy věci přicházejí v úvahu.

Ustanovení o přiměřeném použití určité právní úpravy existují již dlouhou dobu a na přiměřené použití bylo odkazováno i v případě správního řádu v podobě nařízení vlády č. 8/1928 Sb.z.a.n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení). Jak poukáží v kapitole o správním řízení po přijetí správního řádu z roku 1928, činily tak zpravidla ty zákony, vůči kterým se správní řád s ohledem na svou působnost automaticky uplatnit nemohl, protože v nich nešlo o rozhodování úřadů politických, ale například o rozhodování speciálních fondů.

Již samotný odkaz na obdobné uplatnění jiného právního předpisu může znamenat pro adresáta právní normy, resp. pro správní orgán, který ji aplikuje, ztíženou pozici nejen v tom, že musí pracovat (jedná-li se o tzv. vnější odkaz, který bude popsán dále) s více právními předpisy, ale také v tom, že musí určitou normu převést obdobně na svůj případ, což nemusí být vždy zcela jednoznačné. Není-li to zcela jednoznačné v případě obdobného použití, je to ještě nejednoznačnější v případě použití přiměřeného. Poměrování toho, co ještě z povahy věci připadá do úvahy a co již nikoli, může být totiž předmětem sporů i mezi největšími právními kapacitami, co teprve mezi laickou veřejností. V tom je možné spatřovat určitou slabou stránku některých právních předpisů, správní řád nevyjímaje.¹⁹ Sám správní řád odkazuje na obdobné použití ve 42 případech, na přiměřené použití v 14 případech (nicméně

¹⁸ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 7, č. 1855

¹⁹ Na labyrint uvnitř správního řádu vzniklý též velkým množstvím odkazů na obdobné či přiměřené použití určitých ustanovení správního řádu či jiných právních předpisů poukázal například Vladimír Vopálka ve svém příspěvku: Nová úprava správního řádu. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 15 a násl.

například v § 118, § 170 a § 174 ve vztahu k celým částem správního řádu a v § 154 ke správnímu řádu celému).

Ustanovení o přiměřeném uplatnění určitého právního předpisu či jeho ustanovení by proto podle mého názoru mělo být omezováno na případy, kdy z právního předpisu, na který se prostřednictvím slova „přiměřeně“ odkazuje, jasně vyplývá, které konkrétní ustanovení může být uplatněno. Naopak použití slova přiměřeně by nemělo být používáno při úpravě podmínek výkonu státní moci, které musí být s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod upraveny jednoznačně. Za nesprávný z tohoto pohledu považuji například § 24 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů, který uvádí, že v řízení podle tohoto zákona se postupuje přiměřeně podle správního řádu, nestanoví-li tento zákon jinak. Vzhledem k tomu, že zde finanční arbitr vystupuje jako správní orgán²⁰ a vede správní řízení, je podle mě formulace o pouze „přiměřeném“ použití správního řádu nedostatečná a správní řád by se měl uplatnit na všechny skutečnosti týkající se vrchnostenského výkonu veřejné správy neuvedené v zákoně o finančním arbitrovi. Navíc lze dodat, že slovo „přiměřeně“ a „obdobně“ by pak samozřejmě nemělo být navzájem zaměňováno a mělo být jasně rozlišováno, jestli se má určitá právní úprava použít v plném rozsahu (tedy obdobně) nebo nikoli.

Dále lze v souvislosti s odkazy hovořit o normách odkazujících (někdy též odkazovacích²¹) a blanketových. Zatímco normy odkazující odkazují na určitou část stejného nebo jiného předpisu, normy blanketové odkazují na nějaký předpis obecně (aniž by byl přesně identifikován) nebo dokonce na předpis, který bude teprve vydán. Blanketové normy tak zpravidla odkazují na „zvláštní právní předpis“ jako v případě § 30 odst. 8 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), která uvádí, že se na přestupky podle tohoto paragrafu a na řízení o nich vztahuje zvláštní právní předpis (tím je tedy zákon o přestupcích a podpůrně též správní řád). Jak zdůraznil Jaromír Harvánek²², mohou tyto blanketové normy zmocňovat také k vydání podrobnější (podzákonné) úpravy jako je tomu například v § 696 občanského zákoníku, který uvádí, že způsob výpočtu úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu a způsob jejich placení stanoví zvláštní právní předpis.

²⁰ Otázkou postavení finančního arbitra jako správního orgánu se budu podrobněji věnovat v kapitole o působnosti správního řádu.

²¹ MATES, P. *Základy teorie práva*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze. Nakladatelství Oeconomica, 2009, s. 35

²² HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2008, s. 196

V neposlední řadě pak musíme rozlišovat, jak to činí například Viktor Knapp²³, odkazy vnitřní i vnější. Vnitřní odkaz se týká vztahu k ustanovení stejného právního předpisu, vnější odkaz vztahu k jinému právnímu předpisu. Příklady vnitřního odkazu lze nalézt i přímo ve správním řádu a vymezují zpravidla uplatnění určitých částí správního řádu, resp. jejich jednotlivých ustanovení i pro části jiné, aniž by musela být v těchto částech znovu uváděna. Jedná se tedy například o § 154 správního řádu odkazující pro část čtvrtou rovněž na postup podle části první, obdobně na určitá ustanovení části druhé a třetí a přiměřeně rovněž na další ustanovení tohoto zákona. Podle § 170 správního řádu se zase pro část pátou správního řádu obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé tohoto zákona a podle § 174 se pro část šestou správního řádu obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé.

Příklad vnějšího odkazu, který fakticky vtahuje určitý právní předpis nebo některá jeho ustanovení do právního předpisu jiného, bychom našli jak v § 170 správního řádu, kde se současně odkazuje na přiměřené použití ustanovení občanského zákoníku, tak rovněž ve zmíněném § 106 odst. 3 správního řádu, či § 42 odst. 5 a § 64 soudního řádu správního. Jiným příkladem by mohl být rovněž nedávno přijatý zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Ten se omezuje pouze na některá specifika týkající se trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti těmto osobám a ve zbytku (nestanoví-li tento zákon jinak, resp. není-li to vyloučeno z povahy věci) v § 1 odst. 2 odkazuje jak na trestní zákon (z hlediska hmotněprávní úpravy), tak také na trestní řád (z hlediska procesu).

2.3 Analogie

S problematikou subsidiarity souvisí rovněž problematika mezer v právu a možnost, resp. nemožnost jejich vyplňování pomocí analogie. Analogii by bylo možné vyjádřit jako obdobu. Podle etymologického slovníku jazyka českého²⁴ pochází toto slovo z řeckého *analogia*, což znamená poměrnost. Podle Josefa Keperta, který analyzoval obecnou podstatu analogie, je věcným základem analogie „podobnost v podstatném“ a popisuje ji z hlediska logické podstaty takto: „Je-li dán soud „A jest B“, a subjekt A¹ má s A některé vlastnosti společné, má se za to, že také A¹ má predikát B. Analogie tedy očekává u stejných výsledků stejné předpoklady, zakládá domněnku, že mezi A¹ a B je stejný vztah jako mezi A a B, jež

²³ KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1995, s. 160

²⁴ HOLUB, J., LYER, S. *Stručný etymologický slovník jazyka českého*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství. 1968, s. 78

jsou jim podobná, spadající pod společný vyšší pojem.²⁵ K obdobnému konstatování dochází například také Jiří Čapek, který poukazuje na nutnost vyvozovat od právní normy nejprve obecnější právní pravidlo dopadající na řešený případ a od tohoto obecnějšího pravidla lze dojít k řešení případu analogií.²⁶

Podle Karla Eliáše²⁷ spočívá podstata analogie obecně v tom, že je určitá norma použita na skutkovou podstatu zákonem jasně neřešenou za podmínky, že jsou podstatné rysy této skutkové podstaty podobné té, se kterou zákon spojuje určité právní následky, skutková podstata právním předpisem upravená se od té, na kterou má být norma aplikována analogicky, liší jen v podružných znacích a zároveň existuje sociální potřeba (ratio legis) pro tento postup.

Aleš Gerloch²⁸ pak pro uplatnění analogie uvádí, že je třeba vždy nejprve posoudit, jestli určitá situace není právem upravena, dále musí být nalezena úprava obdobná a současně musí být konstatována relevantnost právní mezery, jinak by uplatnění analogie nebylo možné.

Analogie tedy umožňuje vyplňovat některé mezery v právu a reagovat na případy mlčení zákona. Skutečnost, že určité mezery v právu vznikají, lze odůvodnit vedle lidské nedokonalosti i tak, že z povahy věci není podle mého názoru možné (ani nutné), aby právo upravovalo veškeré možnosti lidového chování. I když se například přijetím současného správního řádu usilovalo o zaplnění dosavadních mezer ve správním procesu, bylo zřejmé, že se toho nikdy nedosáhne zcela, protože není možné domýšlet všechny situace, ke kterým může v praxi docházet. O pravdivosti tohoto tvrzení podle mě svědčí to, že ani judikatura správních soudů neřeší stále stejné případy, ale postupně odhaluje další a další problémy, které mohou nastat. K mezerovitosti (nedokonalosti) právního řádu ovšem musím pochopitelně dodat, že analogie není jediným způsobem jak řešit mlčení zákona a ne každé mlčení zákona je vadou. V některých případech je absence právní úpravy záměrná, a to například proto, že se pro ni předpokládá subsidiární uplatnění úpravy obecné (například též správního řádu). V jiných případech se zase předpokládá, že určitá problematika nemá být řešena vůbec. Pokud například zákon o rodině upravuje ve svém § 91 vyživovací povinnost mezi manžely, není možné analogicky dovozovat, že tato vyživovací povinnost vzniká rovněž mezi druhem a družkou. Naopak, mlčení zákona zde znamená, že tato vyživovací povinnost vůbec platit nemá.

²⁵ KEPERT, J. *Analogie v trestním právu*. Praha-Brno: NAKLADATELSTVÍ ORBIS. 1938, s. 15

²⁶ Čapek, J. In: BOGUSZAK, J., ČAPEK, J. *Teorie práva*. Praha: CODEX Bohemia, 1997, s. 139

²⁷ ELIÁŠ, K. *Obdoba (poznámky k analogii v právu)*, *Právník*, 2003, č. 2, s. 98

²⁸ GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, s. 209 a násl.

V případě analogie je třeba rozlišovat, jestli se jedná o analogii legis (analogii zákona) nebo analogii iuris (analogii práva). Zde se mohu opřít o vymezení těchto kategorií provedené Vladimírem Sládečkem, který uvedl: „Analogií zákona se obvykle chápe postup, při němž se použije právní normy, která předvídá případ nejpodobnější, analogií práva pak rozumíme postup, při němž se při neexistenci normy, která by upravovala obdobné právní vztahy, věc řeší na základě principů právního odvětví, příp. na základě obecných principů práva.“²⁹

K tomu bych dále dodal to, že díváme-li se na analogii jako na myšlenkový proces, který je jednou z metod aplikace právních norem, můžeme ji srovnávat s jiným myšlenkovým procesem v podobě tzv. extenzivního výkladu. Rozdíl zde oproti analogii legis spočívá v tom, že při extenzivním výkladu nejde o použití normy na jinou skutkovou podstatu, než plyne z určitého ustanovení, jako je tomu u analogie, ale jde o zjištění širšího dosahu zákonné úpravy jen v určitém dílčím aspektu ve vztahu k téže skutkové podstatě.³⁰ Jako příklad lze uvést to, že pokud § 238 zákona č. 40/1961 Sb., trestní zákon, hovoří o trestném činu porušování domovní svobody v případě neoprávněného vniknutí do domu nebo bytu jiného, je třeba extenzivním výkladem dovodit, že se pod pojmem dům, resp. byt chápou také další uzavřené prostory náležející k domu (například uzavřený dvorek) nebo též hotelový pokoj.

V opačném poměru k analogii legis než extenzivní výklad stojí analogie iuris, pomocí které se řeší případy zákonem neupravené, tedy případy, pro které neexistuje ani norma obdobná.

Pro analogii jako takovou je podstatné, jestli se jedná o oblast práva soukromého nebo veřejného. V případě soukromého práva se analogie obecně považuje za přípustnou (a zabraňující takzvané *denegatio iustitiae*) a není ani nijak neobvyklá. Jako typický příklad bývá uváděn § 853 občanského zákoníku, který uvádí, že občanskoprávní vztahy, pokud nejsou zvláště upraveny ani tímto, ani jiným zákonem, se řídí ustanoveními tohoto zákona, která upravují vztahy obsahem i účelem jim nejbližší. Jiným příkladem by mohl být § 491 odst. 2 občanského zákoníku, který uvádí, že na závazky vznikající ze smluv v zákoně neupravených je třeba použít ustanovení zákona, která upravují závazky jim nejbližší, pokud samotná smlouva nestanoví jinak.

V oblasti práva veřejného je však možnost uplatnění analogie omezenější, resp. podle některých názorů by měla být vyloučena úplně, a to zejména s odkazem na čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterých lze státní moc

²⁹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, 2005, s. 129

³⁰ K tomu blíže např. ELIÁŠ, K. *Obdoba (poznámky k analogii v právu)*, *Právník*, 2003, č. 2, s. 102

vykonávat pouze v případech, mezích a způsobem, který stanoví zákon (nikoli v případech, mezích a způsobem, který byl pouze analogicky dovozován). Například Petr Průcha uvádí: „pro aplikaci a interpretaci norem správního práva platí, že použití analogie u nich obecně nepřichází v úvahu.“³¹ Jiní autoři již tak rezervovaný přístup nemají. Například autoři Jiří Boguszak a Jiří Čapek ji výslovně připouští minimálně v oblasti práva procesního.³² Za přípustnou za určitých podmínek ji pak považuje například také Karel Eliáš³³, Petr Hajn,³⁴ Pavel Mates³⁵ nebo Milan Kindl³⁶.

Přípustnost analogie pak potvrdila rovněž některá soudní rozhodnutí, například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008 č.j. 5 As 29/2007-64³⁷, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 2. 2009 č.j. 8 Afs 66/2007-59³⁸ nebo nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/04.³⁹ Vždy však zdůrazňují, že její uplatnění je v oblasti správního práva možné jen, je-li ku prospěchu účastníka řízení, nevede k újmě na ochraně hodnot, na kterých je veřejný zájem, a jedná se pouze o vyplňování mezer právní úpravy. Zmíněný nález Ústavního soudu, kterému se budu věnovat podrobněji v dalších kapitolách, například zdůraznil také to, že rozhodně nemůže být považováno za akceptovatelné vytvořit použitím analogie absentující procesní úpravu správního řízení v celé její úplnosti. Z toho závěru pak mimo jiné plynulo, že musel být podpůrně použit správní řád coby obecný předpis o správním řízení.

Analogie je navíc uplatňována za určitých podmínek v oblasti správního trestání. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009 sp. zn. 1 As 96/2008-115⁴⁰ například uvedlo, že pro správní trestání musí platit obdobné principy jako pro trestání soudní, a v řízení o přestupku je na místě analogicky aplikovat pravidla stanovená trestním právem, pokud samotný předpis správního práva spornou otázku vůbec neřeší a analogie není k újmě účastníka řízení. Jiná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jako například rozhodnutí ze dne 21. 10. 2008 č.j. 2 As 52/2008-44⁴¹, zase zdůrazňují nutnost aplikace absorpční zásady platné pro přestupky analogicky rovněž na jiné správní delikty.

³¹ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 90

³² BOGUSZAK, J., ČAPEK, J. *Teorie práva*. Praha: CODEX Bohemia, 1997, s. 140

³³ ELIÁŠ, K. Obdoba (poznámky k analogii v právu), *Právník*, 2003, č. 2, s. 109 a násl.

³⁴ HAJN, P. Analogie jako právní institut a jako způsob usuzování. Několik poznámek k analogii v právu (nejen) správním. *Právník*, č. 2, 2003, s. 123

³⁵ MATES, P. Analogie ve správním právu. *Správní právo*, 2011, č. 6, s. 342 a násl.

³⁶ KINDL, M. Malá úvaha o analogii ve veřejném právu. *Právník*, 2003, č. 2, s. 133

³⁷ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné v na www.nssoud.cz.

³⁸ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné v na www.nssoud.cz.

³⁹ Sbírka zákonů č. 240/2005 Sb.

⁴⁰ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 7, č. 1856

⁴¹ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné v na www.nssoud.cz.

Pro úplnost k tomu dodám, že s analogií ve správním řízení bychom se v českém, resp. československém právu mohli setkat více ještě v době před přijetím správního řádu z roku 1928. Zde však byla výrazně odlišná situace než je tomu dnes, protože obecná úprava správního procesu chyběla. Jak ukáží v kapitole o předchozí úpravě a vývoji správního procesu, vedla absence obecné úpravy správního řízení k nutnosti využívat analogicky úpravu soudního řízení. To však vyvolávalo rovněž určité problémy, protože nebylo vždy jednoduché či dokonce vůbec možné nalézt „příbuznou“ soudní normu, která by byla pro daný typ správního procesu analogicky použitelná.

Obecně tedy mohu shrnout, že podle převažujících názorů, ke kterým se přikláním, není analogie v oblasti veřejného práva obecně vyloučena, pouze se k ní musí přistupovat se zvýšenou opatrností a aplikovat ji tam, kde je to ve prospěch toho, kdo není vykonavatelem veřejné moci. Své uplatnění nachází analogie například také v případech, kdy předpis ve svém celku veřejnoprávní obsahuje určité normy soukromoprávního charakteru. Naopak ji není možné použít například na rozsah oprávnění správních orgánů, skutkové podstaty trestných činů či správních deliktů apod.

Závěrem bych chtěl k pojmu analogie poukázat na to, že v určitých případech bývá uplatnění analogie dáváno do souvislosti s odkazy na obdobné či přiměřené užití určitého právního předpisu. Například Karel Eliáš hovořil o analogii rovněž v situaci, kdy zákon výslovně odkazoval na postup podle jiného zákona, například když zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, odkazoval v § 73 odst. 2 na přiměřené použití občanského soudního řádu pro výkon daňové exekuce.

Naproti tomu bych chtěl zmínit názor Pavla Matese, který v této souvislosti mimo jiné uvádí: „Poměrně často se můžeme v právních předpisech setkat s výrazem „obdobně“ (např. ve správním řádu se s ním lze setkat skoro ve čtyřiceti ustanoveních). Je to výraz, kterým je predikováno použití analogie, nebo jde o pouhou úsporu zákonodárce, který odkazuje na jiné místo zákona, které zde má být použito? Tak jako v mnoha jiných případech není ani zde jednota.... Pokud chápeme analogii jako nástroj k pokrytí právního vakua, pak je třeba dát za pravdu spíše druhému pojmání, protože ve skutečnosti se zde žádná mezera nevyskytuje, když zákonodárce dává přesný pokyn, jak, podle jakého ustanovení, je třeba postupovat. Stejně tak nelze hovořit o analogii tam, kde jde o subsidiární působnost zákona (typicky je tomu tak u správního řádu).“⁴²

⁴² MATES, P. Analogie ve správním právu. *Správní právo*, 2011, č. 6, s. 345-346

Osobně souhlasím s tímto názorem Pavla Matese, že odkaz na „obdobné“ použití určitého právního předpisu nepředstavuje mezeru v právu. Je totiž z tohoto odkazu zřejmé, podle jakého předpisu se musí postupovat a že musí být, vzhledem k výše uvedenému, aplikován v plném rozsahu. Není pak správné hovořit zde „pouze“ o analogickém použití určité úpravy, když se fakticky jedná o její užití plné a bezprostřední.

2.4 Derogační pravidla a další pojmy

Pokud jde o vztahy mezi právními předpisy, je třeba vedle subsidiarity, odkazů či analogie poukázat rovněž na tzv. derogační pravidla. Ta se uplatní v případě tzv. derogace mlčky, kdy se nejedná o výslovné zrušení právní normy, ale o její zrušení, resp. nemožnost aplikace s ohledem na tato pravidla. Jak uvedl Aleš Gerloch, tato pravidla „fungují jako interpretační pravidla usnadňující interpretátorovi řešení konfliktní situace v otázce, jaké pravidlo platí a proč.“⁴³ Při těchto pravidlech je zohledňován nejen vztah obecného a zvláštního, jak bylo zmíněno u pojmu subsidiarita, ale rovněž vztahy další. Lze tedy rozlišovat pravidla i) *lex superior derogat legi inferiori*, ii) *lex specialis derogat legi generali*, iii) *lex posterior derogat legi priori* a iv) *lex posterior generali non derogat legi priori speciali*.

Pokud jde o ad i), *lex superior derogat legi inferiori* znamená, že norma vyšší právní síly ruší normu nižší právní síly. Z toho tedy vyplývá přednost ústavního pořádku a mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu, před zákony nebo přednost zákonů před podzákonnými předpisy. Tohoto pravidla se v následujících kapitolách dotknu zejména ve dvou asketech. Zaprvé poukáži na skutečnost, že správní řády u nás neměly až do roku 1967 formu zákona a všechny zákony obsahující určitá procesní pravidla musela mít před správním řádem v podobě nařízení vlády přednost bez ohledu na vztah obecnosti a speciality. Zadruhé pak v souvislosti se základními zásadami činnosti správních orgánů zakotvenými v části první správního řádu uvedu, že jejich uplatnění i v těch případech, kde se správní řád jako takový neuplatní, je nutno dovozovat nejen z § 177 odst. 1 správního řádu, ale rovněž z toho, že tyto zásady vychází vesměs z uvedených norem vyšší právní síly.⁴⁴

Pravidlo ad ii) *lex specialis derogat legi generali* neboli že norma speciální ruší normu obecnou (má-li stejnou právní sílu) jsem popsal při vymezení pojmu subsidiarita a bude klíčovým pravidlem pro celou tuto práci. Princip subsidiarity správního řádu je totiž postaven

⁴³ GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 98

⁴⁴ Na význam tohoto pravidla pak poukáži rovněž ve vztahu § 175 správního řádu a pravidel o vyřizování stížností vydaných radou obce, kraje či hlavního města Prahy.

na tom, že se správní řád coby obecný předpis o správním procesu použije podpůrně vůči zvláštním předpisům upravujícím správní proces.

K pravidlu ad iii) *lex posterior derogat legi priori* neboli že norma pozdější ruší normu dřívější (má-li stejnou právní sílu) bych chtěl v souladu s Pavlem Matesem⁴⁵ zdůraznit, že tato zásada platí jen tam, kde obě normy upravují stejný předmět a pouze v takovém rozsahu, v němž jsou nová a stará pravidla v rozporu.⁴⁶ Tímto pravidlem se budu podrobněji zabývat v souvislosti s § 180 správního řádu. K tomuto paragrafu uvedu, že dle něj se má správní řád (nebo některá jeho ustanovení) uplatnit na správní řízení i méně formální postupy veřejné správy, pokud nejsou (dostatečně) upraveny zvláštním předpisem, který nabyl účinnosti před 1. lednem 2006 (tedy vůči *legi priori*). Navíc musím dodat, že otázka, co je starší právní předpis a co novější, je nutno posuzovat nejen ve vztahu k právnímu předpisu jako celku, ale rovněž ve vztahu k jeho jednotlivým ustanovením. Na konkrétním příkladu se k této problematice dostanu při posuzování správního řádu na dnes již zrušený zákon o správě daní a poplatků, konkrétně na jeho § 99, ve znění účinném od 8. března 2008.

Toto pravidlo je současně omezováno pravidlem ad iv) *lex posterior generali non derogat legi priori speciali*. Platí tedy, že je-li pozdější předpis obecný, nemůže rušit předchozí předpis, který je speciální (přípustné je to pouze opačně). To je rovněž případ správního řádu, který pochopitelně neruší předchozí speciální právní úpravy, pouze se vůči nim uplatní subsidiárně. Existenci zvláštních procesních předpisů zachovávaly z hlediska kontinuity právní úpravy rovněž předchozí správní řády. Správní řád z roku 1967 ve svém přechodném ustanovení v § 84 dokonce uváděl, že jeho přijetím zůstávají nedotčena ustanovení zvláštních právních předpisů platných k počátku účinnosti tohoto zákona, která upravují správní řízení (pouze s výjimkou ustanovení o příslušnosti k projednání odvolání). Myslel tím nejen speciální předpisy ve formě zákona, ale rovněž předpisy nižší právní síly. Tak se stalo, že až do 31. prosince 1992, kdy nabyl účinnosti zákon o správě daní a poplatků, zůstávala v platnosti například vyhláška č. 16/1962 Sb., o řízení ve věcech daní a poplatků.

V neposlední řadě bych k otázce vztahu mezi právními předpisy poukázal rovněž na, minimálně teoretickou, možnost existence takového právního předpisu, který by postrádal (například v důsledku jednotlivých novelizací v průběhu času) logickou jednotu a v určitém

⁴⁵ MATES, P. *Základy teorie práva*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze. Nakladatelství Oeconomica, 2009, s. 38

⁴⁶ V souvislosti s tímto pravidlem se hovoří také o tzv. nepřímé novele, pokud se předchozí právní předpis sice nemění přímo, k jeho změně však dochází v důsledku pravidla *lex posterior derogat legi priori*. Nepřímá novela by jako legislativní technika správně (s ohledem na princip právní jistoty) uplatňována být neměla a zakazují ji rovněž Legislativní pravidla vlády stanovící v čl. 54 odst. 1, že přípustná je pouze přímá novela právního předpisu.

pravidlu si protiřechil. V případě střetu dvou právních předpisů navzájem by tento rozpor bylo možné řešit podle výše uvedených derogačních pravidel, nicméně v rámci jednoho právního předpisu to tak jednoduché není. Touto problematikou se zabýval zejména Josef Kepert⁴⁷, který psal o právní normě, která by mohla stanovit určité pravidlo (A) a současně pravidlo opačné (non A), tedy že něco být má a současně nemá. Sám k tomu uvádí, že je věcí intelektu interpreta, aby tuto logickou chybu opravil. Někteří autoři pak tuto možnost výslovně odmítají a například František Weyr uvedl, že „normotvůrce nemůže současně chtít i nechtít.“⁴⁸ Skeptický k existenci těchto norem i je Bohumil Havel.⁴⁹ Za sebe musím uvést, že jsem se nesešel přímo s tím, že by určitá norma stanovila jak to, že něco být má, tak také, že to současně být nemá. Nicméně se domnívám, že není výjimkou existence dvou ustanovení, která sice nestanoví svůj opak, ale určují různá řešení.

Jako příklad rozdílných řešení určité skutečnosti ve správním řádu bych uvedl střet jeho § 18 odst. 1 a § 53 odst. 6. Zatímco § 18 odst. 1 uvádí, že se o provedení důkazu listinou sepisuje protokol, v § 53 odst. 6 se uvádí, že se o provedení důkazu listinou provede záznam do spisu. Osobně bych v duchu Keperta tuto logickou chybu opravil interpretačně tak, že by měla být dána přednost protokolu (tedy § 18 odst. 1) jakožto formálnějšímu způsobu záznamu. Tento přístup by byl příznivější rovněž pro účastníky řízení, kteří mají v případě protokolu zaručeny širší možnosti pro řešení případných nepřesností.

Čistě pro úplnost možných pohledů na vztah obecné a zvláštní úpravy bych chtěl zmínit také to, co k otázce vztahu obecné a zvláštní úpravy správního řízení uvedl Josef Staša. Ten se touto problematikou zabýval například ve svém příspěvku „Hranice mezi obecnou a zvláštními úpravami správního řízení“, ve kterém konstatoval, že se „otázka hranic mezi obecnou úpravou a zvláštními úpravami správního řízení nemusí jevit už vůbec jednoznačně: - jestliže obsahují zvláštní úpravy to, co by měla obsahovat úprava obecná, potom probíhá hranice vně správního řádu, - jestliže obsahuje obecná úprava „příliš specifické“ instituty, potom probíhá hranice uvnitř správního řádu.“⁵⁰ K tomu poznamenává, že „zmíněné členění je pouze účelové a že je dílem legislativní náhody“.⁵¹

Jednotlivé typy vazeb mezi obecnou (subsidiárně použitelnou) úpravou správního řízení a úpravami zvláštními rozlišuje v podobě tzv. substituce, negace, konkretizace,

⁴⁷ KEPERT, J. *Analogie v trestním právu*. Praha-Brno: NAKLADATELSTVÍ ORBIS, 1938, s. 27

⁴⁸ WEYR, F. *Teorie práva*. Praha: ORBIS, 1936, s. 47

⁴⁹ HAVEL, B. Poznámky k přípustnosti analogie. *Právník*, č. 2, 2003, s. 141

⁵⁰ STAŠA, J. Hranice mezi obecnou a zvláštními úpravami správního řízení. In: *Všeobecné správne konanie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010, s. 166

⁵¹ tamtéž

inkorporace a iniciace.⁵² Pokusím se proto u tohoto přístupu pozastavit a na konkrétních příkladech vyjádřit, co je třeba pod těmito typy vazeb rozumět.

Substituce znamená nahrazení obecné úpravy obdobným (zhruba stejně znějícím) ustanovením zvláštní právní úpravy. Příkladem mohou být obdobně formulovaná ustanovení o poskytování vysvětlení podle § 60 zákona o přestupcích a § 137 správního řádu, ustanovení umožňující vyloučení určité osoby pro podjatost podle § 10 zákona o státní kontrole a § 14 správního řádu nebo ustanovení, že účastníkem ve stavebním řízení je také vlastník dotčené sousední nemovitosti podle § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, což je obdobné jako obecná formulace § 27 odst. 2 správního řádu.

Negace představuje vyloučení určité obecné úpravy úpravou zvláštní. Jedná se například o vyloučení odkladného účinku odvolání podle § 75 odst. 1 zákona o přestupcích (v případě rozhodnutí o odnětí věci), ačkoli jej správní řád v § 85 odst. 1 obecně přiznává, nebo naopak nemožnost odkladný účinek odvolání vyloučit podle § 81 odst. 5 zákona o přestupcích (v případě rozhodnutí o přestupku), přestože tak § 85 odst. 2 správního řádu v určitých případech umožňuje. Jiným příkladem by bylo vyloučení možnosti doručit rozhodnutí o přestupku veřejnou vyhláškou podle § 80 zákona o přestupcích, což jinak správní řád za podmínek § 25 umožňuje. Tzv. generální negaci by pak představovala zcela samostatná procesní úprava.⁵³

Konkretizace spočívá v doplnění rámcového či mezerovitého ustanovení obecné právní úpravy úpravou zvláštní. Jde například o konkretizaci obsahu námitek, které je možné podávat v rámci vyjádření v průběhu správního řízení. V případě stavebního řízení jsou konkretizovány v § 89 odst. 3 a 4 stavebního zákona. Dále doplněny pak mohou být například obecné náležitosti podání nebo též náležitosti rozhodnutí (např. pro výrok rozhodnutí o přestupku podle § 77 zákona o přestupcích).

Inkorporace znamená, že jsou určitá ustanovení zvláštní právní úpravy začleněna (inkorporována) do obecné úpravy. Jedná se tedy o výše zmíněný vnější odkaz. Jeho příklady lze nalézt i přímo ve správním řádu, v případě stanovení věcné působnosti v § 10, nebo vtažení úpravy exekuce na peněžitá plnění podle daňového řádu do úpravy správního řízení podle § 106 odst. 3 správního řádu.

A konečně iniciace se uplatní v těch případech, kdy je určité ustanovení obecné právní úpravy uvedeno „v život“ pouze na základě zvláštní právní úpravy. Jedná se například

⁵² Viz blíže STAŠA, J. Hranice mezi obecnou a zvláštními úpravami správního řízení. In: *Všeobecné správne konanie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010, s. 168 a násl.

⁵³ Typickým příkladem generální negace by bylo daňové řízení.

o poskytování předběžné informace podle § 139 správního řádu, jejíž poskytování předvídá například § 18 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), nebo ukládání záruky podle § 29 odst. 4 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů.

Pokud jde o možnost uplatnění řízení o výběru žádosti podle § 146 správního řádu, poukáží v následujícím textu (v kapitole o použití části druhé a třetí správního řádu), že se může jednat například o postup podle zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů. I když zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání výslovně nestanoví, že by se mělo jednat o řízení o výběru žádosti, z materiálního pohledu se o toto řízení jedná a mělo by se uplatnit.⁵⁴

Je otázkou, zda je příkladem iniciace rovněž přijímání opatření obecné povahy. Pokud bych vyšel z doslovné formulace § 171 správního řádu, musel bych dojít k závěru, že ano. S ohledem na dále popsanou judikaturu (v kapitole o použití části šesté správního řádu) však poukáží na to, že vzhledem k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy zastávanému současnou soudní judikaturou již tato výslovná iniciace ve zvláštním zákoně vyžadována není a dostatečné je, že zvláštní zákon předpokládá vydání opatření obecné povahy alespoň tím, že stanoví materiální znaky tohoto aktu, místo kterého nelze vydat ani právní předpis ani rozhodnutí.

⁵⁴ K tomuto závěru se přiklání například také publikace KNĚŽÍNEK, J., MLSNA, P., VEDRAL, J. *Příprava návrhů právních předpisů. Praktická pomůcka pro legislativce*. Praha: Úřad vlády, 2010, s. 173-174

3. Předchozí úprava a vývoj správního procesu

3.1 Správní řízení před přijetím správního řádu z roku 1928

Dříve než bude možné charakterizovat současnou právní úpravu a tedy působnost a podpůrné uplatnění současného správního řádu, se musím pozastavit nad tím, jaká byla právní úprava předchozí a do jaké míry se tedy princip subsidiarity správnímu řádu uplatnil v minulosti. Při pohledu do minulosti se pochopitelně nemohu omezovat pouze na předchozí správní řád, tedy zákon č. 71/1967 Sb., ale pozastavím se také u dřívější úpravy správního procesu, která byla řešena formou vládních nařízení. Zmíním tedy přístup všech předchozích českých (přesněji řečeno československých) správních řádů, resp. právní úpravu, která jejich přijetí předcházela. Historický pohled na tuto problematiku se pokusím přiblížit i s ohledem na soudobé publikace, tedy pohledy na správní řízení některých předprvorepublikových, prvorepublikových i poválečných autorů.

Úvodem k popisu předchozích právních úprav správního řízení bych chtěl připomenout, že procesní úprava řízení před správními orgány byla ve svých počátcích nemalou měrou ovlivněna jiným tehdy existujícím typem řízení, a to řízením soudním.⁵⁵ Například František Weyr v této souvislosti poukazovat na pozvolný proces oddělování soudnictví a správy a ve své publikaci věnované „prvorepublikovému“ československému správnímu právu uváděl: „Pokusy o úplně oddělené soudnictví od správy byly v našich oblastech započaty během 18. století a dokončeny roku 1867, kdy státní zákl. zákon o moci soudcovské (ze dne 21. XII 1867 č. 144 ř. z.) prohlásil zásadu, že soudnictví a správa ve všech instancích mají býti odděleny.“⁵⁶

Ve této své publikaci z roku 1922, tedy ještě v době před přijetím prvního „správního řádu“ v Československu, navíc poukazoval na nedostatky jednotné procesní úpravy, když uvedl: „Při výkladech o zásadách ovládajících řízení správní dlužno mít na mysli, že není všeobecné právní normy (zvláštního zákona), která by povšechně vytyčovala zásady platného řízení správního a postup při něm, podobně jako máme takové základní normy při řízení soudním (soudní řád, exekuční řád, nesporné řízení apod.). Za takovou všeobecnou normu lze sice povšechně považovati instrukci pro okresní úřady ze dne 17. března 1855 č. 52 ř. z., která však jednak platí toliko pro určitý druh státních úřadů správních, jednak má většinou ráz

⁵⁵ Jiří Hoetzel k tomu trefně dodává, že „správní proces je formami bohatší než řízení soudní, takže toto řízení by mělo býti vědecky traktováno z řízení správního, nikoli obráceně.“ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, a.s., 1937, s. 317

⁵⁶ WEYR, F. *Československé právo správní. Část obecná*. Brno: Spolek Právník, 1922, s. 73

interní, obsahujíc pouze „instrukci“ pro jednání těchto úřadů a dotýkajíc se jen nepřímo stran samých.“⁵⁷

Dále uváděl: „Za tohoto tak nedokonalého stavu úpravy procesního práva administrativního bylo přirozené, že mnohé a mnohé otázky procesněprávní, které nedošly řešení obecnými normami (psaným právem), byly řešeny praxí (úřady správními a jmenovitě správním soudem) samostatně, a že důsledným dodržováním procesních zásad vyvíjelo se jakési obyčejové (nepsané) právo procesní, platné pro správní úřady.“⁵⁸ Jedním ze zákonů, který sice neměl universální dopad, ale jehož zásady byly praxí zobecňovány rovněž pro další správní řízení, představoval zákon č. 30/1878 ř.z., jenž se týče vyvlastňování k účelu stavění železnic a provozování jízdy po nich. Ten ve svém § 11 a násl. upravoval základní pravidla pro vedení tzv. řízení vyvlastňovacího a dokonce ještě za účinnosti správního řádu z roku 1928 poukazoval Jiří Hoetzel na to, že význam pro správní proces jako takový mohou mít i některé speciální zákony, například právě tento zákon.⁵⁹ Na použití tohoto zákona totiž odkazoval pro úpravu vyvlastňovací řízení výslovně například zákon č. 172/1925 Sb., o letectví, zákon č. 86/1937 Sb., o drahách, vládní nařízení č. 233/1939 Sb., o ochraně přírodních léčivých zdrojů, apod.

Skutečnost, že absence všeobecného správního řádu před rokem 1928 byla problémem dlouhodobým, dokládá fakt, že o ní psali někteří autoři již o několik desetiletí dříve. Například Jiří Pražák si v roce 1905, tedy ještě v době Rakousko-uherské monarchie, povzdechl takto: „V právu správním nemáme pohříchu zákona, kterým by podobně jako v právu civilním a trestním řízení z jednotného hlediska bylo upraveno. Předpisy o řízení roztroušeny jsou v jednotlivých zákonech, upravujících materiální právo správní a předpisů povšechných v řízení správním máme velice po skrovnu.“⁶⁰

Vedle zmíněné instrukce pro okresní úřady z roku 1855 č. 52 ř.z. stanovil obecnější pravidla například také tzv. lhůtový zákon z roku 1896 č. 101 ř.z., který upravoval podávání opravných prostředků před správními (politickými) úřady, císařské nařízení z roku 1854 č. 96 ř.z., jímž se vydávají předpisy výkonu opatření a nálezů politických a policejních úřadů, ministerské nařízení z roku 1868 č. 124 ř.z., o tom, jak nakládati s rekursy v záležitostech politické správy, nebo ministerské nařízení z roku 1859 č. 196 ř.z., o zjednodušení a urychlení řízení u politických úřadů. Vedle toho pak existovala podrobnější úprava pouze pro určité

⁵⁷ WEYR, F. *Československé právo správní. Část obecná*. Brno: Spolek Právnický, 1922, s. 78

⁵⁸ WEYR, F. *Správní řád. Vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8 Sb.z.a.n.* Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1930, s. 17

⁵⁹ Srov. HOETZEL, J. *Řízení správní. Slovník veřejného práva československého. Svazek III*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 921

⁶⁰ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: Právo správní*. Praha: Jednota právnická, 1905, s. 147

typy správních řízení, konkrétně například pro řízení vodní, řízení ve věcech živnostenských nebo řízení ve věcech přestupků (na něj se uplatnilo ještě „rakouské“ ministerské nařízení z roku 1858 č. 34, jímž se vydávají předpisy o řízení o přestupcích). V případě obecní a okresní samosprávy se dále postupovalo podle obecního zřízení nebo zákona o okresním zastupitelstvu (ty však byly pouze předpisem organizačního charakteru). Vzhledem k neexistenci obecné úpravy správního řízení nebylo pochopitelně možné hovořit ani o jejím subsidiárním použití. Tato absence obecné úpravy pak vedla k nutnosti využívat analogicky úpravu soudního řízení „k duchu, jímž povšechně ovládány jsou zákony správní“⁶¹.

Užití analogie předpisů upravujících soudní řízení však nebylo vždy jednoznačné. Zatímco například v případě přestupků si praxe celkem logicky vypomáhala užitím obecného trestního řádu soudního z roku 1873 č. 119 ř.z., v případě jiných typů řízení nebyla „příbuzná“ soudní norma vždy jasně k dispozici. Jiří Pražák se proto například zabýval otázkou, zda je vhodnější vycházet z analogie platných soudních předpisů, které se ale pro správní řízení vůbec nehodí, nebo z jiných procesních předpisů, které jsou již zrušeny. K této úvaze jej vedlo zejména to, že „nynější soudní řád naprosto nehodí se do ovzduší instrukce ze dne 17. března 1855, anť spočívají na zcela jiných zásadách, než jaké tenkrát byly směrodatnými po stránce processuální“.⁶² Při užití analogie proto nabádal k náležitě opatrnosti. Ve sporných záležitostech správních pak doporučoval analogii dvorského dekretu justičního ze dne 24. října 1845 č. 906 ř.z., o tzv. řízení stručném (přestože byl v té době již nahrazen novým soudním řádem a uplatnil se pouze pro řízení před tzv. soudy konsulátními), v nesporných pak analogii císařského patentu ze dne 9. srpna 1854 č. 208 ř.z., o řízení ve věcech nesporných.

Dále musím zmínit, že tyto „rakouské“ předpisy se vztahovaly (díky tzv. recepčnímu zákonu č. 11/1918 Sb.z.a.n. i po zřízení Československé republiky⁶³) pouze na Čechy a Moravu, zatímco na Slovensku a Podkarpatské Rusi platil (po roce 1918 rovněž díky zákonu č. 11/1918 Sb.z.a.n.) především zákon č. XX/1901 a jeho prováděcí nařízení 65000/1901 a svou úlohu zde hrálo i právo obyčejové. K provedení uvedeného zákona (který upravoval trestní řízení, a to nejen před trestními soudy, ale též před obecním trestním senátem) byla přijata i podrobná služební instrukce č. 105000/1909.

⁶¹ WEYR, F. *Československé právo správní. Část obecná*. Brno: Spolek Právnický, 1922, s. 78

⁶² PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: Právo správní*. Praha: Jednota právnická, 1905, s. 147 až 148

⁶³ Čl. 2 tohoto zákona uváděl, že veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti.

Vedle těchto obecnějších předpisů pak existovala celá řada předpisů, které upravovaly pouze řízení v určitých specifických případech. Tyto předpisy, které budou zmíněny dále, pak vesměs platily jako *lex specialis* rovněž po přijetí správního řádu z roku 1928.

Toto sledované období je tedy podle mého názoru typické nejen roztržitostí právní úpravy správního řízení, ale také tím, že zde pro některé typy správního řízení (které neměly specifickou úpravu) neexistoval jasný procesní předpis, podle kterého by mělo být postupováno. Využívání analogie se soudními předpisy, popřípadě s předpisy upravujícími výslovně pouze určitý typ správního řízení nebo vytváření nepsaných procesních zvyklostí pak rozhodně nepovažuji s ohledem na princip právní jistoty za dostatečné řešení. Bylo proto logické, že představitelé právní nauky v této době po přijetí uceleného předpisu o správním řízení dlouhodobě volali a v roce 1928 mohlo být jejich volání vyslyšeno.

3.2 Správní řízení po přijetí správního řádu z roku 1928

Samostatná úprava správního řízení v Čechách, resp. v Československu, byla přijata v roce 1928 v podobě vládního nařízení č. 8/1928 Sb.z.a.n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení). Tento „prvorepublikový“ správní řád (dále též „správní řád z roku 1928“), který zohledňoval především dosavadní praxi a judikaturu vídeňského správního soudu a na ni navazující judikaturu Nejvyššího správního soudu Československé republiky, byl vzhledem k tehdejšímu stavu právní úpravy na poměrně vysoké úrovni. Byl vydán k provedení čl. 10 zákona č. 125/1927 Sb.z.a.n., o organizaci politické správy. Tento článek ve svém odstavci 1 uváděl, že vládním nařízením měly být sjednoceny a upraveny předpisy o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických, a to se zřetelem k účelnému zjednodušení a urychlení řízení. V odstavci 7 pak dodával, že se trestní řízení správní upraví zákonem.⁶⁴ Je otázkou, zda bylo správné vydat správní řád pouze jako vládní nařízení (zatímco trestní řízení správní mělo být řešeno formou zákona). Například Jiří Hoetzel k tom uvedl, že se zasazoval o to, aby měl i správní řád z roku 1928 podobu zákona, a to z důvodu prestiže veřejné správy. Tento názor ovšem nezískal dostatečnou politickou podporu a forma vládního nařízení byla správnímu řádu předurčena až do roku 1967.

⁶⁴ Ustanovení § 10 zákona č. 125/1927 Sb.z.a.n. pak sama upravovala rovněž některé otázky týkající se průběhu správního řízení (které zřejmě nechtěl zákonodárce přenechat vládnímu nařízení), například otázku součinnosti účastníků řízení se správními úřady, možnost ukládat pořádkové pokuty, trestat křivé výpovědi nebo porušení povinnosti mlčenlivosti, apod.

Jak uvádí prvorepubliková odborná literatura, přijetí správního řádu z roku 1928 bylo důležitým krokem ke sjednocení neúplných procesů z mnoha různých předpisů, i když „zcela stranou zůstalo řízení finanční ... a pak i jednotlivé speciální obory státní správy i obor samosprávy. Ale i pokud jde o řízení ve věcech politických, bylo upraveno jen v určitém rozsahu, neboť v řadě případů zachovány jsou v platnosti speciální procesní předpisy.“⁶⁵

I po přijetí správního řádu z roku 1928 nepovažovali někteří autoři úpravu správního procesu za příliš dostatečnou, a to z důvodu její nejednotnosti. To bylo dáno, jak popíšu dále, i samotnou působností tohoto správního řádu. Konkrétně v této souvislosti Jiří Hoetzel uvedl: „Sporadičnost a povšechnost všeobecných předpisů vysvětluje se do jisté míry velikou rozmanitostí správních poměrů, které nesnesou podrobné procesní unifikace. Týmiž úvahami se vysvětluje, že s procesními normami se shledáváme v jednotlivých zákonech správních, které pro svou potřebu řeší některé otázky formálního rázu tak, jak toho právě vyžaduje zvláštní povaha té které právní materie. Tím zavedena byla u nás veliká roztržičnost a nejednotnost procesního práva správního (až zbytečně nejednotně jsou tu i otázky, které by snesly jednotnější úpravu.“⁶⁶

Domnívám se, že tato nejednotnost byla způsobena především tím, že ustanovení § 1 správního řádu z roku 1928 uvádělo, že toto nařízení upravuje s výjimkami v něm stanovenými řízení, které provádějí ve věcech náležejících do působnosti politických (státních policejních) úřadů: okresní úřady, státní policejní úřady, ve městech se zvláštním statutem magistráty (městské, obecní rady), ve městech se zřízeným magistrátem městské notářské úřady, zemské úřady a ústřední úřady (mezi ústřední úřady patřily vedle ministerstev i další ústřední úřady, například Státní pozemkový úřad). Působnost tohoto správního řádu, byť částečně rozšířená díky jeho § 43, resp. odkazům na správní řád ve zvláštních zákonech, byla a priori vázána na tyto politické úřady.

To potvrzuje například František Weyr, který k tomuto správnímu řádu uvedl: „Platí však pouze, jak již z nadpisu jeho plyne, pro řízení před určitými (tedy ne všemi) správními úřady a zaveden jest jím tudíž zásadní dualismus správního řízení (politické úřady a ostatní správní úřady). Již dříve arciť nebylo správní řízení nijak jednotné. Byly zásady a předpisy, které byly vydány a platily toliko pro politické úřady a nikoli pro řízení před jinými státními úřady správními (např. finančními) nebo úřady samosprávnými. ... dnes ještě více než dříve nutno přesně rozeznávat správní proces podle nařízení č. 8/1928 a ostatní správní procesy,

⁶⁵ KLIMENT, J., ZEIS, E. *Československé správní řízení*. Praha: nakl. Linhart, 1937, s. 21

⁶⁶ HOETZEL, J. *Řízení správní. Slovník veřejného práva československého. Svazek III*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 921

pro které zůstaly nadále v platnosti sporné a nesoustavné dřívější procesní normy jakož i zvykové právo, vyvinuvší se během doby konstantní praxí (judikaturou).⁶⁷ Současně si kladl otázku, zda by československá reforma správního řízení neučinila lépe, kdyby podobně jako rakouská reforma správního řízení upravila veškeré správní řízení jednotným způsobem. V Rakouské republice byly totiž v roce 1925 přijaty tzv. zákony o správním řízení v podobě spolkového zákona o všeobecném správním řízení (jehož působnost nebyla omezena pouze na úřady politické), spolkového zákona o všeobecných ustanoveních o právu správního trestání a řízení o správním trestání a spolkového zákona o exekucím řízení ve správě.⁶⁸ Sám pak František Weyr docházel k závěru, se kterým souhlasím, že ano a preferoval by přijetí takového správního řádu, který by nebyl vázán pouze na úřady politické, ale rovněž na další správní úřady.

Skutečnost, že se „nepolitické“ úřady musely řídit vlastní právní úpravou, zdůrazňoval také Jiří Hoetzel. Ten se v této souvislosti zabýval také tím, jak by se postupovalo v případě, že by jejich rozhodnutí přezkoumávaly úřady politické. Uvedl: „Správní řád nedotkl se řízení, které se provádí dříve, než věc dospěje k úřadům politickým jako instancím odvolacím; tedy řízení prováděného u útvarů samosprávy územní a zájmové, např. úrazového pojištění apod. Politický úřad jako instance rekursní musí se tu řídit formálními předpisy platnými pro obce, úrazové pojišťovny apod. Jinak však jeho činnost musí se řídit ustanoveními správního řádu, např. o doručení, nahlížení do spisů, podjatosti apod.“⁶⁹

Sporné pak bývalo, jestli se měl tento správní řád vztahovat subsidiárně také na okresní výbory (zastupitelstva). Vzhledem k tomu, že tyto okresní výbory byly součástí okresních úřadů coby úřadů politických se domnívám, že tomu tak bylo (obdobně pak také u výborů zemských).

Dále správní řád z roku 1928 v § 1 uváděl, že se nevztahuje na řízení ve věcech služebního poměru státních zaměstnanců (podobně uváděl i rakouský zákon o všeobecném správním řízení z roku 1925) a deklaroval, že trestní řízení správní a řízení před správními senáty upravují zvláštní zákony a platí tedy pro ně samostatná právní úprava. Služební poměr státních zaměstnanců byl v této době upraven zákonem č. 15/1914 ř.z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika). Trestní řízení správní řešilo ještě ministerské nařízení č. 34/1858 ř.z., jímž se vydávají předpisy o řízení o přestupcích, resp.

⁶⁷ WEYR, F. *Správní řád. Vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8 Sb.z.a.n.* Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1930, s. 19

⁶⁸ Viz blíže ADAMOVICH, L. *Grundriss des Österreichischen Verwaltungsrechts*. Wien: Springer Verlag, 1948, s. 108

⁶⁹ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, a.s., 1937, s. 321

částečně též nařízení č. 61/1855 ř.z., jímž se určují úřady, kterým přísluší vyšetřovati a trestati přestupky a kterýmžto nařízením se rovněž stanoví řízení, jehož přitom jest šetřiti. Na Slovensku platil zákon č. XX/1901 a jeho prováděcí nařízení 65000/1901. Specifickou úpravu trestního řízení správního pak zakotvoval například lesní zákon (č. 250/1852 ř.z.) nebo zákon o dobytčích nemocech (č. 177/1909 č.z.) a zjednodušené vedení tohoto řízení v podobě řízení mandátního znal vedle zákona o dobytčích nemocech též živnostenský řád (č. 227/1859 ř.z., ve znění novely z roku 1907).

Správní řád z roku 1928 se navíc nevztahoval na vnitřní pravidla jednání politických úřadů a jeho působnost se tak nekryla s jejich jednacími řády. Jak uvedl František Weyr: „Tyto jednací řády považovány jsou namnoze běžnou naukou za jakési vnitřní normy, do kterých stranám nic není a z nichž jim nemohou vznikat subjektivní oprávnění.“⁷⁰

Dále musím znovu poukázat na to, že hlavním zdrojem a inspirací pro procesní právo správní bylo procesní právo soudní. To se ale neprojevovalo ve všech odvětvích správního řízení stejně (výrazněji například v oblasti práva finančního) a Adolf Merkl k tomu proto správně dodával, že správní zákonodárství upravující správní řízení vycházelo z různých odvětví soudního procesního práva podle toho, který z oborů správního řízení upravovalo, a proto „trestní soudní řízení sloužilo za vzor při úpravě administrativního trestního řízení, exekuční řízení soudní při úpravě správního exekučního řízení a civilní procesní právo při úpravě obecného správního řízení“⁷¹.

Různé zdroje pro různé obory správního řízení byly důvodem toho, že se vyvíjela jak obecná úprava správního řízení, tak také jeho úprava zvláštní. Zatímco v některých případech byla, stejně jako je tomu dnes, považována za dostatečnou úprava obecná, v jiných případech bylo považováno za vhodnější zakotvit úpravu zvláštní, vycházející ze specifik dané oblasti. Konkrétně k tomu Adolf Merkl uvedl: „Procesní právo, upravující tvorbu individuálních správních aktů, jest tak mnohotvárné, že o něm nelze říci téměř nic obecného. Z právně-technického hlediska se jeví nejúčelnější ona úprava správního řízení, která vykazuje dvojí předpisy: jednak obecné, a jednak zvláštní, platné pro jednotlivá obsahově kvalifikovaná odvětví správy, přinejmenším pro správní řízení trestní a vykonávací. Kodifikace zvláštních formálních předpisů, a tím vznikající variace správního řízení, má své meze jedině v účelnosti; mnohdy postačí společná úprava řízení pro více typů správních aktů,

⁷⁰ WEYR, F. *Správní řád. Vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8 Sb.z.a.n.* Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1930, s. 33

⁷¹ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý.* Praha-Brno: Orbis, 1932, s. 51

jinde jeví se žádoucím, upravití normotvorný proces každého typu aktu zvlášť.⁷² K tomu navíc dodal: “Nelze téměř vytýčítí obecných procesních zásad, které by platily ve všech odvětvích správního řízení.”⁷³

Existenci zvláštních typů správních řízení předpokládal správní řád z roku 1928 jak ve svém § 3 odst. 2, tak také v řadě svých dalších ustanovení. V § 3 odst. 2 uváděl: „pokud se v tomto nařízení ponechává v platnosti úprava některých otázek řízení podle správních předpisů, nerozumějí se tím správní předpisy upravující výhradně řízení nebo část řízení před výše jmenovanými úřady“. Jinak řečeno, zůstaly v platnosti procesní předpisy speciálních hmotněprávních zákonů, například zákona vodního, živnostenského, stavebních úřadů apod. To potvrdil i Jiří Hoetzel, když uvedl: „Musíme bedlivě zkoumatí podle jednotlivých hlav, pokud tyto správní předpisy byly zachovány v platnosti. Správní řád je i pro ně normou subsidiární.“⁷⁴

Další paragrafy správního řádu z roku 1928 předpokládaly, že speciální právní předpisy mohou upravit odchýlně například místní příslušnost (§ 7), procesní způsobilost (§ 14), zastupování (§ 17), podání (§ 19), doručování veřejnou vyhláškou (§ 33), složení jistoty, resp. zajištění věci (§ 37), podkladů pro rozhodnutí (§ 42), lhůt pro přijetí rozhodnutí (§ 67) nebo vydání rozhodnutí (§ 72). Pokud tedy zvláštní zákony stanovily například vlastní náležitosti podání (například živnostenský řád, stavební řád, spolkový zákon, apod.), uplatnily se přednostně, nicméně § 19 správního řádu se uplatnil podpůrně (dle terminologie prvorepublikové literatury „supletorně“).

Zvláštní správní řízení pak správní řád připustil i svou formulací § 135 odst. 1. Zde bylo uvedeno, že s účinností tohoto nařízení⁷⁵ pozbývají platnosti, pokud výslovně není stanovena výjimka, pro úřady, pro něž toto nařízení platí, všechna v jiných předpisech obsažená ustanovení o předmětech, které jsou upraveny v tomto nařízení. Protože se toto derogační ustanovení týkalo pouze „úřadů, pro něž toto nařízení platí“, tedy úřadů politických, zůstaly jiné předpisy, které platily pro řízení před jinými úřady než politickými, nadále v platnosti.

⁷² MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha-Brno: Orbis, 1932, s. 53

⁷³ tamtéž

⁷⁴ HOETZEL, J. *Řízení správní. Slovník veřejného práva československého. Svazek III*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 922

⁷⁵ K účinnosti správního řádu z roku 1928 je třeba dodat, že ji měl nabýt 1. července 1928. Zákonem č. 92/1928 Sb.z.a.n. byla ale pro zemi Českou a Moravsko-slezskou odložena účinnost zmocňovacího zákona č. 125/1927 Sb.z.a.n. na 1. prosinec 1928. Z toho důvodu musela být v těchto zemích odložena na 1. prosinec 1928 rovněž účinnost správního řádu (naproti tomu na Slovensku a na Podkarpatské Rusi začal správní řád platit již 1. července 1928).

František Weyr si to vysvětloval následovně: „Z hlediska kritického dlužno arciť prohlásiti, že autoři správního řádu snad až příliš úzkostlivě omezovali jeho působnost, obávající se patrně, aby jeho povšechné procesuální předpisy nedopadaly na speciální poměry, na které by se snad nehodily. To platí zejména i o vymezení okruhu úřadů a řízení (§ 1), pro které má správní řád platit.“⁷⁶

Z hlediska principu subsidiarity musím zdůraznit také ustanovení § 43 správního řádu z roku 1928. To uvádělo, že pokud správní předpisy neupravují řízení jinak, platí o řízení ustanovení této hlavy (k tomu dodával: „Při tom úřad postupuje z úřední moci, určuje - šetře ustanovení tohoto nařízení - postup řízení, rozhoduje o tom, které důkazy mají býti provedeny, může dále provést ústní jednání podle §§ 45 a násl. a hledí k tomu, aby řízením byl zjištěn stav věci směrodatný pro rozhodnutí a aby řízení bylo vedeno co nejúčelněji, nejrychleji, nejjednodušeji a nejlevněji.“). Znamenalo to tedy, že přednostně musela být aplikována pravidla obsažená ve zvláštních zákonech (speciálních správních předpisech), jako byl živnostenský řád (císařský patent č. 227/1859 ř.z.), zákon č. 30/1878 ř.z., jenž se týče vyvlastňování k účelu stavění železnic a provozování jízdy po nich, zákon č. 33/1922 Sb.z.a.n., o vyvlastňování pro telegrafní vedení, zákon č. 66/1901 ř.z., o stavbě vodních drah a o provedení úpravy řek, zákon č. 93/1869 ř.z., jenž se týče ustanovení o právu vodním, apod.

Pokud tedy v těchto zvláštních předpisech nebylo správní řízení upraveno vůbec nebo nebylo upraveno komplexně, platila zde subsidiárně ustanovení hlavy II. správního řádu z roku 1928. Současně však musím dodat, že v případě hlavy I. (která upravovala obecné otázky týkající se příslušnosti správních úřadů, stran řízení, podání, nahlížení do spisu, doručování nebo posuzování lhůt) musel tento správní řád platit plně, pokud nebylo výslovně uvedeno (viz výše), že se zde mohly speciální právní předpisy odchýlit.

Zvláštní zákony v určitých případech podpůrnou aplikaci správního řádu z roku 1928 i samy zmiňovaly. Činily tak buď výslovně (výslovným uvedením zmínky o tomto správním řádu) nebo obecně. Příkladem obecné formulace by byl § 2 odst. 1 zákona č. 146/1854 ř.z., obecný horní zákon, který uváděl: „pokud horní zákon neustanovuje nic zvláštního, platí i ve věcech horních obecné zákony občanské, zákony trestní, správní, živnostenské a obchodní.“ Správní řád z roku 1928 se tak uplatnil rovněž pro úřady báňské.

⁷⁶ WEYR, F. *Správní řád. Vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8 Sb.z.a.n.* Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1930, s. 23

Příklad konkrétního odkazu bychom mohli nalézt v § 9 zákona č. 65/1933 Sb.z.a.n., o změně a doplnění některých právních ustanovení o poplatcích a jiných dávkách. Ten uváděl, že pro řízení o dávkách na úřední úkony ve věcech správních, které provádí úřady uvedené v § 1 odst. 1 správního řádu z roku 1928, včetně řízení exekučního, platí ustanovení zákona o organizaci politické správy č. 125/1927 Sb.z.a.n. a ustanovení na jeho základě vydaná, tedy i správní řád z roku 1928. Aby se předešlo případným pochybnostem o tom, zda na úkony poplatkové⁷⁷ a dávkové vztahovat správní řád z roku 1928, bylo tak zde konstatováno výslovně.

Podpůrná aplikace správního řádu z roku 1928 byla zmíněna i v pozdějších předpisech, například v dekretu presidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy, který uváděl, že pro řízení před příslušnými orgány veřejné správy platí „přiměřeně“ vládní nařízení č. 8/1928 Sb. Totéž konstatoval pro řízení před fondy § 13 vládního nařízení č. 45/1946 Sb., kterým se vydává statut a jednací řád Fondů národní obnovy, § 21 odst. 4 vládního nařízení č. 77/1946 Sb., kterým se vydává Statut národních podniků potravinářských (toto vládní nařízení nehovořilo o „přiměřeném“, ale „obdobném“ užití správního řádu z roku 1928), § 70 zákona č. 164/1946 Sb., o péči o vojenské a válečné poškozence a oběti války a fašistické persekuce, nebo § 8 vládního nařízení č. 6/1948 Sb., jímž se provádějí některá ustanovení zákona o živnostech radiotechnické, radiomechanické a obchodu s radioelektrickými zařízeními (tyto poslední dva předpisy uváděly, že pokud v tomto zákonu není stanoveno jinak, platí předpisy vládního nařízení č. 8/1928 Sb.).

Domnívám se, že pokud by tyto zákony neobsahovaly uvedené odkazy na aplikaci správního řádu, správní řád by se zde automaticky uplatnit nemohl. V těchto případech totiž nerozhodovaly úřady ve smyslu § 1 správního řádu z roku 1928, ale různé fondy nebo například speciální úřady pro válečné poškozence. Správní řád z roku 1928 pak díky uvedeným odkazům doplňoval procesí úpravu rozhodování, která byla v těchto zákonech obsažena.

Podobně tomu bylo rovněž v případě vládního nařízení č. 128/1942 Sb., o řízení o uložení pořádkové pokuty před úřady práce. Zde (na rozhodování úřadů práce) byl podpůrně vztažen správní řád z roku 1928, nicméně nikoli v celém rozsahu, ale pouze v určitých případech: podle § 2 odst. 4 zákona o řízení o uložení pořádkové pokuty před úřady

⁷⁷ Například právě problematika poplatků byla tehdy upravena ještě tzv. poplatkovým zákonem č. 50/1850 ř. z.

práce pro výsledch svědků a znalců úřadem práce, podle § 3 odst. 1 pro náhradu nákladů a podle § 4 odst. 2 pro doručování výměru o pořádkové pokutě.

Pokud bych měl hodnotit tento prvorepublikový správní řád, domnívám se, že se jednalo o právní předpis na svou dobu velmi zdařilý a pokrokový. Na jeho příkladě bylo možné jasně demonstrovat také to, že princip subsidiarity správního řádu není typický pouze pro současnou právní úpravu, ale platil v určitém rozsahu již v době tohoto správního řádu. Při pohledu na jeho subsidiární uplatnění však musím dodat, že je škoda, že svou působnost vztahoval výslovně pouze na rozhodování politických úřadů a pro jeho aplikaci na jiné případy na něj muselo být ve zvláštních zákonech výslovně odkazováno. Jeho slabou stránku bych pak spatřoval stejně jako Jiří Hoetzel také v tom, že neměl sílu zákona a jakékoli procesní ustanovení obsažené přímo v zákoně (například pro trestní řízení správní) před ním muselo mít automaticky přednost. Poměrně názorně je zde tedy možné vidět, že ani přijetí obecného předpisu o správním řízení ještě nemuselo znamenat jednotnou procesní úpravu a existence řady speciálních procesních předpisů to jasně dokládala.

3.3 Správní řízení po přijetí správního řádu z roku 1955 a 1960

Zatímco správní řád v podobě vládního nařízení č. 8/1928 Sb.z.a.n. byl účinný poměrně dlouhou dobu (dvacet sedm let), správní řády, které následovaly v roce 1955 a 1960, měly „životnost“ výrazně kratší (pět, resp. sedm a půl roku). Ačkoli byl správní řád z roku 1928 v padesátých a šedesátých letech předmětem nemalé kritiky (jakožto zdroj „byrokratických metod práce“), jeho dlouhá účinnost svědčí naopak o jeho kvalitách, kterými se z hlediska doby svého vzniku vyznačoval, a které bychom již hůře hledali ve správních řádech následujících. Teprve správní řád z roku 1967 představoval z hlediska rozsahu (kterým trojnásobně převyšoval správní řád z roku 1960) i přesnosti své úpravy pozitivní posun ve vývoji správního řízení a co do své kvality navázal spíše na správní řád z roku 1928 než na správní řády z roku 1955 a 1960.

Musím uvést, že správní řád z roku 1955, neboli nařízení vlády č. 20/1955 Sb., o řízeních ve věcech správních, reagoval na poválečnou situaci, kdy ideál nebyl spatřován v podrobné právní úpravě, ale naopak se preferoval „pružný“ proces s velkou mírou správního uvážení. Přestože tento správní řád onu pružnost přinášel a ve svém § 1 zdůrazňoval, že jeho „účelem je upravit správní řízení tak, aby umožňovalo co nejdokonaleji plnit úkoly lidově demokratické státní správy, aby přispívalo k ochraně obecných zájmů i práv a oprávněných zájmů pracujících a socialistických organizací, aby napomáhalo upevnění socialistické

zákonnosti a státní discipliny a aby vychovávalo k uvědomělé kázní“, byl již do pěti let od svého přijetí předmětem kritiky za to, že z hlediska rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a prohlubování socialistického demokratismu na půdě národních výborů nebyl dostatečný a musel být nahrazen úpravou ještě pružnější. Jak uvádí autoři komentáře k následujícímu správnímu řádu Bílek, Černý, Panýrek a Pipek, až správní řád z roku 1960 „těmto novým podmínkám činnosti národních výborů přizpůsobil metody práce ve správním řízení a pod tímto zorným úhlem také podrobil revizi i obsah zrušeného vládního nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních, které již v nové situaci nevyhovovalo.“⁷⁸

Správní řád z roku 1955 byl vydán k provedení zákona č. 13/1954 Sb., o národních výborech, a to podle jeho § 33 odst. 1 a 3. Ty uváděly, že vláda vydá nařízeními předpisy potřebné k provedení tohoto zákona a to také pro řízení ve věcech správních, pokud jde o „zajištění jeho průběhu a výsledků, jakož i o výkonu rozhodnutí soudní exekucí“. Navíc již toto zmocnění předpokládalo, že vedle správního řádu musí existovat rovněž zvláštní procesní úpravy zohledňující nezbytná specifika, aby byly „v případech, kde je to odůvodněno zvláštní povahou věci, stanoveny výjimky a odchylky.“⁷⁹

Dodat musím také to, že správní řád z roku 1955 přenechal úpravu určitých obecných otázek prováděcímu předpisu, vyhlášce č. 73/1955 Ú.l., kterou se vydávají podrobnější předpisy o řízení ve věcech správních. Znamenalo to tedy, že úprava základních otázek týkajících se způsobilosti k jednání, zastupování, příslušnosti správních orgánů, dožadáním podjatosti, doručování, předvolání, dokazování, ústního jednání, předběžných otázek nebo exekuce na nepeněžitě nároky nebyla ani předmětem správního řádu jako takového, ale jeho prováděcí vyhlášky. Tato vyhláška pak v § 48 (po vzoru § 2 správního řádu z roku 1955) uváděla, že se podle ní postupuje v řízení, které provádějí správní orgány, pokud toto řízení není zvláštními předpisy upraveno odchylně. Navíc dodávala, že se vůbec nevztahovala na trestní řízení správní.

Správní řád z roku 1955 vymezoval v § 2 svou působnost tak, že se podle něj postupuje v řízení, v němž rozhodují o právech nebo povinnostech účastníků řízení výkonné orgány národních výborů nebo jiné orgány státní správy s tím, že pokud zvláštní předpisy upravují řízení ve věcech správních odchylně, postupuje se podle nich. I zde pak bylo uvedeno, že se toto nařízení nevztahuje na trestní řízení správní. Trestní řízení správní bylo totiž předmětem samostatné úpravy v podobě zákona č. 89/1950 Sb., o trestním řízení

⁷⁸ BÍLEK, F., ČERNÝ, J., PANÝREK, J., PIPEK, J. *Správní řízení. Komentář ke správnímu řádu č. 91/1960 Sb.* Praha: Orbis, 1960, s. 16

⁷⁹ § 33 odst. 3 zákona č. 13/1954 Sb.

správním (trestní řád správní). Ten obsahoval vedle řešení hmotněprávních otázek rovněž vlastní úpravu správního řízení s tím, že se správní řád z roku 1955 neměl použít ani subsidiárně.

Správní řád z roku 1955 otázku svého subsidiárního použití explicitně neřešil (výslovně tak neuváděl ani správní řád z roku 1967), nicméně z jeho povahy plynulo, že pokud se mělo jednat o procesní postup správních orgánů, který nebyl upraven dostatečně zvláštními právními předpisy (podobně jako v případě trestního řízení správního), musel se zde správní řád uplatnit. Na subsidiární použití tohoto správního řádu pak odkazovaly výslovně i některé právní předpisy.

Pro úplnost musím zdůraznit, že z hlediska přednostní aplikovatelnosti jiných právních předpisů zde platilo (stejně jako u správního řádu z roku 1928 a 1960) pochopitelně nejen pravidlo *lex specialis derogat legi generali*, ale rovněž *lex superior derogat legi inferiori*. Jak jsem uvedl dříve u správního řádu z roku 1928, jeho slabou stránkou bylo mimo jiné to, že nebyl přijat ve formě zákona, ale pouze ve formě nařízení vlády. Totéž pak platilo rovněž pro správní řády z roku 1955 a 1960. Každá procesní úprava, která byla přijata ve formě zákona, musela tedy platit až do 1. ledna 1968 (kdy nabyl účinnost správní řád z roku 1967, tedy první správní řád ve formě zákona) před správním řádem přednostně bez ohledu na to, jak byla obecná či podrobná. Pokud tedy například dále zmíněné zákony upravovaly určité procesní otázky, nebylo třeba je poměřovat z hlediska obecnosti a zvláštnosti se správním řádem, ale platit musely tak jako tak. To však neznamenal, že by se správní řád v těchto správních řízeních nemohl uplatnit podpůrně.

Například v zákoně č. 97/1950 Sb. o drahách, který v určitých podrobnostech (týkajících se též řízení) provádělo nařízení vlády č. 37/1951 Sb., o vybudování a provozu drah, bylo pamatováno na to, že na určité procesní otázky bude třeba použít ustanovení správního řádu. Tento zákon proto výslovně uváděl: „Neustanovuje-li se v tomto zákoně, v předpisech podle něho vydaných, popřípadě v předpisech, které platí pro přechodnou dobu (§ 52 odst. 3), nic jiného, užíje se pro řízení o věcech, které náležejí do působnosti dopravního správního úřadu, zahrnujíc v to řízení exekuční, předpisů platných pro řízení ve věcech správních (správního řízení).“⁸⁰

Podpůrnou aplikaci správního řádu předpokládal rovněž celní zákon, tedy zákon č. 36/1953 Sb., resp. některé další zákony. Celní zákon upravoval speciálně tzv. celní řízení s tím, že v § 52 uváděl, že o řízení před orgány celní správy platí obdobně předpisy o řízení

⁸⁰ § 51 odst. 1 zákona č. 97/1950 Sb., o drahách

před národními výbory, pokud tento zákon nebo předpisy podle něho vydané nestanoví jinak. Těmito předpisy o řízení před národními výbory byl myšlen rovněž správní řád, nicméně ten se použil pouze na případy, na které nedopadaly předpisy ve věcech daňových. Přednostní aplikaci daňových předpisů v těchto případech stanovil § 101 nařízení vlády č. 31/1954 Sb., kterým se provádí celní zákon.

Samostatná úprava platila již v této době pro řízení daňová, na které se uplatnila zejména vyhláška č. 162/1953 Ú.l., kterou se upravuje řízení ve věcech daňových, a vydávají se společné předpisy k provedení daňových zákonů, na jejíž aplikaci odkazoval v § 14 rovněž zákon č. 105/1951 Sb., o správních poplatcích.

Některé předpisy pak neodkazovaly na použití správního řádu v plném rozsahu, ale pouze pro určitý typ řízení. Například podle § 11 odst. 3 zákona č. 222/1946 Sb., o poště (poštovní zákon), nebo § 13 odst. 2 zákona č. 72/1950 Sb., o telekomunikacích, se měly předpisy platné pro řízení ve věcech správních použít obdobně pouze pro řízení o stížnostech, o kterých rozhloďaly poštovní správní úřady.

Pokud jde o správní řád v podobě nařízení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení, musím uvést, že jím proces oklešťování právní úpravy správního procesu pokračoval a toto nařízení mělo spíše než povahu právní předpisu regulujícího proces ve veřejné správě povahu proklamace jejích základních principů. Tento správní řád z roku 1960 „zvládl“ upravit celou materii obecného správního řízení ve svých 36 paragrafech⁸¹ (na rozdíl od správního řádu z roku 1955 již bez prováděcí vyhlášky), za což byl dobovou literaturou též náležitě oceňován. Autoři komentáře k tomu zákonu uváděli, že jeho přijetí bylo vyžadováno zejména novými metodami práce, odpovídajícími funkci socialistického státního aparátu, a snahou „bojovat proti pozůstatkům byrokratických metod práce a uplatňovat všude takový způsob organizátorské a výchovné práce, který by odpovídal novému postavení a úloze národních výborů.“⁸² Dále dodávali, že v nové úpravě byla potlačena ustanovení bezdůvodně napodobující řízení soudní a důraz je kladen na jednoduchost a pružnost řízení, které v maximální míře dovolují operativní zásahy, v administrativě často nezbytné.

Správní řád měl řešit pouze nezbytné otázky správního procesu tak, aby jej bylo možné dotvářet dle potřeb praxe právem nesvázaným způsobem s tím, že (jak uvedl komentář

⁸¹ Pro srovnání lze uvést, že správní řád z roku 1928 měl 137 paragrafů a správní řád z roku 1955 měl 53 paragrafů.

⁸² BÍLEK, F., ČERNÝ, J., PANÝREK, J., PIPEK, J. *Správní řízení. Komentář ke správnímu řádu č. 91/1960 Sb.* Praha: Orbis, 1960, s. 1 K tomuto komentáři bych pouze na okraj poznamenal (pro dokreslení pohledu na jeho dále uvedenou argumentaci), že se otevřeně vyrovnal s „otřepanou“ frází, že tam, kde začíná problém, končí právní komentář. Zde bylo totiž jasně deklarováno, že „komentář je zpracován z hlediska praktických potřeb a vyhýbá se proto řešení teoretických otázek a složitých právních problémů“.

k tomuto správního řádu): „úpravu zvláštních procesních institucí, potřebných zejména pro složité a netypické případy řízení, ponechal zvláštním předpisům věnovaným příslušným úsekům činnosti národních výborů (viz předpisy na úseku výstavby, dopravy, vodního hospodářství, energetiky apod.). Také neobsahuje nová úprava správního řízení např. někdy zbytečně složité, jindy zase nepraktické nebo jen výjimečně používané anebo naopak samozřejmé předpisy o různých způsobech dokazování, o způsobilosti k jednání, o zastupování, o určení a navrácení lhůty, o obnově řízení, o zajištění účelu a průběhu řízení, o ústním jednání a o předběžných otázkách.“⁸³

Tento správní řád byl vydán na základě § 45 zákona č. 45/1960 Sb., o národních výborech, který mimo jiné uváděl, že vláda upraví postup při rozhodování národních výborů (jejich orgánů) o právních poměrech občanů a organizací, jakož i o výkonu těchto rozhodnutí orgány národních výborů nebo soudy. Obecně se měl vztahovat na případy, kdy národní výbory rozhodují o právech, oprávněných zájmech a povinnostech občanů a organizací (tedy fyzických i právnických osob). Ve svém § 32 nicméně tuto působnost rozšiřoval (stejně jako to činil přímo v § 2 správní řád z roku 1955) tím, že stanovil, že se podle něj postupuje obdobně i v řízení, v němž jiné orgány státní správy rozhodují o právech, právních zájmech nebo povinnostech občanů a organizací. Zmíněnými jinými orgány státní správy mohly být podle mého názoru například orgány vojenské správy, ministerstva, báňské úřady, orgány správy spojů nebo též státní inspekce. Tento správní řád se naopak nepoužil na rozhodování orgánů Revolučního odborového hnutí, a to ani ve věcech nemocenského pojištění, kde platil zvláštní předpis o řízení podle vyhlášky č. 91/1958 Sb., kterou se uveřejňuje opatření Ústřední rady odborů o organizaci a provádění nemocenského pojištění zaměstnanců.

Na rozdíl od správního řádu z roku 1955 a naopak obdobně jako správní řád z roku 1928, zakotvoval správní řád z roku 1960 pravidlo o subsidiaritě svého použití. V § 34 totiž uváděl, že se podle něj postupuje, pokud ustanovení zvláštních předpisů nestanoví jinak; zrušují se však ustanovení, která upravují příslušnost k rozhodování o odvolání v rozporu s tímto nařízením. Jak uvádí komentář k tomuto správnímu řádu: „Jde totiž o to, že správní řád zrušil jen obecné předpisy o správním řízení, kdežto zvláštní procesní předpisy, obsahující odchylky nebo doplňky, přizpůsobené speciálním potřebám jednotlivých úseků činnosti národních výborů, ponechal v platnosti. ... V důsledku této zásady se podle správního řádu postupuje jen, pokud jiné správní předpisy nemají vlastní ustanovení o řízení. Je proto nutno vždy zjistit, zda hmotněprávní předpis, podle něhož se vydává nějaké rozhodnutí, neobsahuje

⁸³ BÍLEK, F., ČERNÝ, J., PANÝREK, J., PIPEK, J. *Správní řízení. Komentář ke správnímu řádu č. 91/1960 Sb.* Praha: Orbis, 1960, s. 17

těž procesní ustanovení, která musí být dodržena. Přitom je třeba mít na paměti, že speciální předpisy obvykle upravují jen některé procesní otázky, takže se jinak v těchto případech použije správního řádu.⁸⁴

Zvláštní procesní úpravu zakotvoval ve větším rozsahu například zákon č. 84/1954 Sb., o územním plánování (ten v § 13 uváděl, že pro řízení o územním rozhodnutí platí obecné předpisy o řízení ve věcech správních, pokud prováděcí předpisy nestanoví něco jiného) nebo též zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, a zákon č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství. Určité dílčí procesní otázky však řešily rovněž další zákony, například v otázce účastenství (vedle výše zmíněných zákonů například zákon č. 67/1956 Sb., o hospodaření s byty) nebo délky lhůt, ve kterých je možné použít určité opravné prostředky (například zákon č. 34/1957 Sb., o vynálezech, objevech a zlepšovacích návrzích).

Z hlediska působnosti tohoto správního řádu musím dodat, že zákonem č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, byla jeho působnost rozšířena rovněž na projednávání přestupků a provinění. Ustanovení § 30 tohoto zákona uvádělo, že pokud z předchozích ustanovení nevyplývá jinak, platí pro projednávání přestupků obecné předpisy o správním řízení, zejména též o přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení.

Princip subsidiarity správního řádu bylo tedy možné spatřovat rovněž v případě správních řádů z roku 1955 a 1960, které kladly důraz na jednoduchost právní úpravy a širší možnosti správních orgánů reagovat na konkrétní situace nejen podle právních předpisů, ale též (zejména tam, kde právní úprava chyběla) podle aktuální potřeby. Také proto správní řád z roku 1960 obsahoval spíše vymezení základních principů správního řízení než jeho podrobnou právní úpravu. Z hlediska dnešního pohledu bych tuto úpravu samozřejmě nemohl považovat za dostatečnou, s ohledem na dobu, kdy vznikla, se však není čemu divit. To málo, co obsahovala, pak bylo podpůrně použitelné všude tam, kde speciální předpisy nezakotvovaly úpravu odchylnou (od roku 1961 dokonce i na projednávání přestupků, jejichž procesní stránka byla dříve upravena samostatně).

3.4 Správní řízení po přijetí správního řádu z roku 1967

Ani výše uvedený správní řád z roku 1960 nebyl postupem několika let považován za dostatečný a ve druhé polovině šedesátých let se začaly objevovat první články, které

⁸⁴ BÍLEK, F., ČERNÝ, J., PANÝREK, J., PIPEK, J. *Správní řízení. Komentář ke správnímu řádu č. 91/1960 Sb.* Praha: Orbis, 1960, s. 27

otevřeně poukazovaly na jeho nedostatky (o kterých jsem se sám zmínil výše). Započaly proto práce na správním řádu novém, které Ladislav Šmíd ve svém komentáři z roku 1984 odůvodnil takto: „Jak zkušenosti později ukázaly, nepřispěla tato právní úprava k prohloubení socialistické zákonnosti ve státní správě. Především došlo k oslabení ochrany práv občanů tím, že bylo zavedeno horizontální přezkoumávání rozhodnutí ve správním řízení a některé procesní instituty nebyly upraveny vůbec (například podjatost, opatření proti nečinnosti apod.), nebo byly upraveny příliš rámcově.“⁸⁵ Správní řád z roku 1967 nabyl účinnosti 1. ledna 1968 poté, co byl schválen dne 29. června 1967 a vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 13. července 1967. V jeho případě se jednalo o první úpravu správního řízení formou zákona, což mělo posílit i jeho celkovou závaznost.

Domnívám se, že zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), byl na svou dobu poměrně kvalitní právní normou (nově řešil otázku podjatosti, zajištění průběhu a účelu řízení, postupy před zahájením správního řízení nebo, alespoň rámcově, výkon správního rozhodnutí).⁸⁶ To potvrzuje také skutečnost, že tento zákon nebyl až do roku 2000 přímo novelizován. Z dnešního pohledu však nebyla jeho úprava nijak rozsáhlá, což vedlo k tomu, že docházelo k rozšiřování zvláštních typů řízení v samostatných zákonech. Na skutečnost, že tato zvláštní řízení nemusela být vždy upravena dostatečně, poukázal Josef Staša, který uvedl: „Zkušenosti však ukazují, že ne všechny otázky, které měly být řešeny pro jednotlivé úseky státní správy ve speciálních procesních normách, se podařilo upravit, případně že dikce některých zvláštních úprav byla jen obtížně srovnatelná s věcně korespondujícími ustanoveními správního řádu.“⁸⁷

Jiří Kaucký k odchylkám ve zvláštních předpisech dodává: „Zatímco justiční kodexy byly již v devatenáctém století na velmi vysoké úrovni a patrně doposud nebyly překonány, ve správním právu se tradičně šlo cestou roztržštěných úprav řešících jak v hmotném tak v procesním právu konkrétní problémy, aniž by byly vedeny jednotnou správní politikou. Tato tradice se v hmotném právu udržela dodnes, zatímco proces si z objektivních důvodů vynutil kodifikaci alespoň základních institutů, ovšem v množství odchylek ve zvláštních úpravách.“⁸⁸

⁸⁵ ŠMÍD, L. a kol. *Správní řád a předpisy související*. Praha: Panorama, 1984, s. 8

⁸⁶ Svým rozsahem převyšoval správní řád z roku 1960 zhruba trojnásobně.

⁸⁷ STAŠA, J. Potřeba nového správního řádu a východiska jeho přípravy. *Správní právo*, 1997, č. 4, s. 189

⁸⁸ KAUCKÝ, J. Nový správní řád. Zákon č. 500/2004 Sb. *Veřejná správa*, 2004, č. 47, příloha, s. 1

Jak dle mého názoru správně poznamenává komentář ke správnímu řádu z roku 1967⁸⁹, byl tento stav, kdy souběžně působí řada předpisů, která správní řád pro různá řízení více či méně modifikují, doplňují či nahrazují určitá jeho ustanovení svými vlastními, důsledkem složitosti správního rozhodování, vedoucí k praktické nemožnosti je zcela upravit pro všechny případy jedním procesním předpisem.

Pozastavit se můžeme rovněž u důvodové zprávy k vládnímu návrhu tohoto předpisu, která uvádí: „Zásadní význam mezi procesně právními předpisy má správní řád jako soubor obecných ustanovení o správním řízení, která upravují instituty a vztahy společné jednotlivým druhům správního řízení, prováděného v různých odvětvích státní správy. Vedle obecných předpisů o správním řízení upravují tato řízení i zvláštní předpisy, které v menším či větším rozsahu zakotvují zvláštnosti řízení v určité oblasti nebo úseku státní správy. ... Pokud jde o řízení před národními výbory, bude se správní řád vztahovat na postup při rozhodovací činnosti v převážné většině úseků činnosti národních výborů. Příslušnost národních výborů k jeho aplikaci se bude v jednotlivých úsecích činnosti národních výborů řídit ustanoveními o věcné příslušnosti národních výborů, obsaženými v platných organizačních a hmotně právních předpisech z příslušných oborů státní správy.“⁹⁰

Vymezení působnosti tohoto správního řádu obsažené v jeho § 1 uvádělo, že se tento zákon vztahuje na řízení, v němž o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací rozhodují v oblasti státní správy národní výbory, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, orgány Slovenské národní rady a jiné orgány státní správy. Navíc bylo uvedeno, že podle tohoto zákona postupují také orgány státních organizací, jestliže jim zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací v oblasti státní správy. Podle správního řádu proto rozhodovaly například také okresní ústavy národního zdraví o regresivních náhradách, a to podle zákona č. 33/1965 Sb., o úhradě nákladů vznikajících státu z úrazů, nemocí z povolání a jiných poškození na zdraví (o regresních náhradách), a jeho prováděcí vyhlášky č. 34/1965 Sb., kterou se provádí zákon o regresních náhradách.

Vedle tohoto pozitivního vymezení působnosti však musím poukázat rovněž na její negativní vymezení v § 2. Zde bylo řečeno, že se ustanovení tohoto zákona nevztahují jak na postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací, pracovníků nebo funkcionářů, jestliže tyto poměry souvisí s jejich podřízeností orgánu, který o věci rozhoduje,

⁸⁹ VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, s. VII

⁹⁰ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu správnímu řádu z roku 1967 (dostupná v APSI jako LIT20514CZ).

tak také na postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací při řízení jejich hospodářské činnosti.⁹¹ Dále se správní řád nepoužil na projednávání a vyřizování stížností a podnětů občanů a organizací, kde platí zvláštní právní předpisy.⁹²

Vzhledem k tomu, že tento správní řád vymezoval řadu obecných a obecně použitelných institutů a navíc měl formu zákona, dopadal (alespoň podpůrně) na značnou část postupů při rozhodování formou individuálních správních aktů. Souhlasím pak s názorem obsaženým v komentáři k tomuto správnímu řádu, který uvádí: „Nikdy je ale nemohl a nemůže zahrnout všechny, neboť odlišnosti v některých oblastech správy potřebují zvláštní úpravy. Proto také i sám správní řád v některých ustanoveních „vyzývá“ k tvorbě zvláštních pravidel a předpokládá jejich existenci.“⁹³

Velký význam pro minimálně subsidiární aplikaci tohoto správního řádu mělo podle mého názoru přijetí Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod a jejich pravidel stanovících, že výkon státní moci musí být prováděn v případech, v mezích a způsoby, stanoveným zákonem⁹⁴, resp. že musí být možné domáhat se „stanoveným postupem“ svého práva nejen u soudu, ale ve stanovených případech také u jiného orgánu.⁹⁵ Proto i dále uvedená judikatura Ústavního soudu (například nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/1996 ze dne 5. listopadu 1996, sp. zn. III. ÚS 226/95 ze dne 4. července 1996, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. července 2001 a řada dalších) vyžadovala, aby zvláštní právní předpisy buď zakotvily vlastní procesní úpravu, nebo postupovaly podle správního řádu, který způsob výkonu státní moci, resp. vymezení postupu, kterým bylo možné domoci se svých práv, v nezbytném rozsahu obsahoval.

Jak vyplývá z § 1 správního řádu z roku 1967, upravoval tento předpis rozhodování o právech, právem chráněných zájmech (tedy zájmech, kterým právní předpisy přiznávají zvláštní ochranu, například zájmech na ochraně přírody a krajiny) nebo povinnostech fyzických a právnických osob⁹⁶ s tím, že tato práva, právem chráněné zájmy a povinnosti

⁹¹ Rozhodování o právních poměrech organizací při řízení jejich hospodářské činnosti bylo upraveno až do 31. prosince 1991 v zákoně č. 109/1964 Sb., hospodářský zákon. Po jeho zrušení by bylo možné s trochou fantazie vztahovat tuto výluky na rozhodování v oblasti fiskální správy.

⁹² Zvláštním předpisem pro vyřizování stížností a podnětů byla vládní vyhláška č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, jejímž charakterem a postavením v systému práva se budu blíže zabývat v kapitole věnované podpůrné aplikaci § 175 správního řádu. Po roce 1990 pak byla samostatně upravena možnost uplatňování petičního práva zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

⁹³ VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 2

⁹⁴ Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

⁹⁵ Srov. čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

⁹⁶ Z čl. 42 odst. 3 Listiny základních práv a svobod vyplývá, že pokud dosavadní předpisy používají pojmu "občan", rozumí se tím každý člověk, jde-li o základní práva a svobody, které Listina přiznává bez ohledu na státní občanství.

měly převážně veřejnoprávní charakter (jejich nositelé je měly ve vztahu k subjektům veřejné moci). Podle tohoto správního řádu se však rozhodovalo i o soukromých právech a povinnostech, například při rozhodování sporů energetickým regulačním úřadem podle zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) nebo Českým telekomunikačním úřadem podle zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů.

Pokud jde o zmínku o národních výborech nebo orgánech Slovenské národní rady, musím uvést, že slovenské orgány působily samostatně (pouze na Slovensku) již od zřízení Československé federace zákonem č. 143/1968 Sb. a soustava národních výborů byla zrušena (zákonem č. 294/1990 Sb.) ke dni 24. listopadu 1990 a nahrazena novou soustavou orgánů. Přestože nebyl § 1 správního řádu v tomto směru novelizován, fakticky ve správním řízení rozhodovaly (vedle ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy) nikoli tyto orgány, ale orgány, které k tomu byly na základě jiných zákonů věcně příslušné.

I když správní řád výslovně neuváděl, že se vůči jiným procesním úpravám musí uplatnit subsidiárně, domnívám se, že tak vyplývalo z jeho působnosti. Jak uvedl komentář ke správnímu řádu: „Platí tedy zásada, že obecný správní řád má obecnou podpůrnou (subsidiární) platnost, tzn., že jeho ustanovení se použijí tehdy, nestanoví-li zvláštní zákon něco jiného.“⁹⁷ Jiný komentář dodával: „Pokud zvláštní zákony obsahují právní základ pro rozhodování, které naplňuje všechny znaky uvedené v § 1 (a nejedná se o případy uvedené v § 2), pak – není-li v nich stanoveno jinak – se na tato rozhodování automaticky správní řád plně vztahuje. Pokud jsou v nich upravené odchylně jen některé procesní instituty, pak mají povahu speciálních ustanovení ve vztahu k příslušným ustanovením správního řádu (mají před nimi přednost), v ostatním se uplatní obecná úprava.“⁹⁸ Jak podrobněji popíši dále, zvláštní zákony ustanovení o podpůrném použití, popř. vyloučení správního řádu, resp. některých jeho ustanovení výslovně uváděly, resp. dodnes uvádí.

Nad rámec § 1 správního řádu pak bylo možné, aby byl správní řád vztažen rovněž na postupy jiných orgánů a institucí, ať už šlo o rozhodování mimo oblast státní správy (například ve věcech samosprávy obcí, krajů či profesních komor) nebo rozhodování dalších subjektů, na které byl výkon státní správy přenesen (například na Českou národní banku, zdravotní pojišťovny, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, apod.). Fakticky tedy

⁹⁷ MATRASOVÁ, E., PŘÍHODA, P., ŠLAUF, V., ŠMÍD, L. *Správní řád. Komentář*. 11. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2003, s. 15

⁹⁸ VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 6

působnost správního řádu přesáhla díky odkazům na něj ve zvláštních zákonech oblast státní správy a byla využívána pro správní řízení v celé veřejné správě.

Na druhou stranu však musím uvést, že ne každé rozhodování spadalo do působnosti správního řádu. Jak potvrzovala soudní judikatura, rozhodováním podle správního řádu nebylo například rozhodování Revolučního odborového hnutí či jiných spolků nebo orgánů Českomoravského fotbalového svazu, pokud šlo o rozhodování o jejich pracovnících či funkcionářích (např. o právu startovat ve fotbalové soutěži nebo ve věcech nemocenského pojištění řešeného orgány ROH), protože na ně správní řád díky svému § 2 nedopadal. Nevztahoval se ani na vztahy související s podřízeností (rovněž v případě vztahu zřizovatele k jím zřízenému subjektu) nebo, jak bylo uvedeno, s vyřizováním stížností a podnětů.

Zcela samostatnou procesní úpravu, na kterou se správní řád z roku 1967 nevztahoval ani podpůrně, představoval zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.⁹⁹ Procesní odchylky od obecné úpravy správního řízení (kde se správní řád již subsidiárně uplatnil) pak představoval zejména zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, nebo v menším rozsahu i v desítkách dalších. Existenci zvláštních procesních úprav předpokládal správní řád z roku 1967 i ve svém přechodném ustanovení, v § 84. V něm uváděl, že jeho přijetím zůstávají nedotčena ustanovení zvláštních právních předpisů platných k počátku účinnosti tohoto zákona, která upravují správní řízení (pouze s výjimkou ustanovení, že o odvolání proti rozhodnutím orgánů národního výboru rozhodují orgány téhož národního výboru).

Působnost správního řádu z roku 1967 navíc rozšiřoval jeho § 3 odst. 5, který uváděl, že se ustanovení o základních pravidlech řízení (podle § 3 odst. 1 až 4) přiměřeně použijí též při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření. Jednalo se totiž o všeobecné požadavky na správní činnost směřující vůči konkrétním adresátům stojícím mimo systém veřejné správy. I když se zde hovořilo výslovně o vydávání „osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření“ bylo možné (minimálně pod „jiná podobná opatření“) zahrnout i další úkony ve veřejné správě, kterými se nerozhodovalo o žádných právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech osob a z věcného hlediska neměly charakter správního řízení. Co se týče „přiměřenosti“ použití,

⁹⁹ Pochopitelně se správní řád z roku 1967 nevztahoval ani na takové postupy, které nevedly k vydání individuálního správního aktu, ale právního předpisu nebo například územně plánovací dokumentace.

vysvětloval tento pojem komentář ke správnímu řádu z roku 1967 tak, že „opatření mohou mít různou povahu a nebude vždy možné všechna základní pravidla řízení uplatnit beze zbytku. Vždy se uplatní zásada objektivní (materiální) pravdy a zásada zákonnosti.“¹⁰⁰

Pokud jde o otázku, nakolik byl správní řád z roku 1967 ve výše uvedené podobě použitelný i do budoucna, odpovím na ni v následující kapitole.

3.5 Důvody a proces přijetí současného správního řádu

Vzhledem k tomu, že tato práce je zaměřena především na současný správní řád v podobě zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, musím charakterizovat nejen jeho působnost a vztah k jiným právním předpisům, ale také důvody, které vedly k jeho přijetí, a složitý proces, který musel na cestě ke svému schválení absolvovat. Považuji proto za vhodné poukázat na to, jak zásadní krok ve vývoji správního řízení přijetí současného správního řádu představovalo, a popíšu svůj názor na to, co tento zákon pro vlastní výkon veřejné správy vzhledem ke svému obsahu a působnosti znamená.

Přijetím současného správního řádu v roce 2004 byla završena dlouholetá práce na rekodifikaci správního řízení, která byla připravována již od roku 1998. Obecná část důvodové zprávy k vládnímu návrhu tohoto zákona uvádí: „Reforma správního řízení je připravována již od roku 1998 v návaznosti na programové prohlášení vlády ze srpna téhož roku, v němž se vláda zavázala připravit celkovou reformu správního řízení a v návaznosti na ni i reformu správního soudnictví tak, aby bylo obecně dostupné a aby přezkoumávalo i akty samosprávných celků (obcí i krajů). Usnesením vlády č. 1350 ze dne 22. prosince 1999 o plánu legislativních prací vlády na rok 2000 uložila vláda ministrovi vnitra předložit vládě návrh zákona o správním řízení (správní řád). Za tímto účelem ministr vnitra jmenoval komisi pro reformu správního řízení a správního trestání složenou z předních odborníků teorie i praxe, která se spolu s odborným pracovištěm tvůrčím způsobem podílela na přípravě nového správního řádu.“¹⁰¹

Za hlavní důvod pro přijetí současného správního řádu byla považována potřeba zajistit, aby obecná úprava správního procesu splňovala požadavky, které na ni klade ústavní pořádek, zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterých lze státní moc vykonávat pouze v případech, v mezích

¹⁰⁰ MATRASOVÁ, E., PRÍHODA, P., ŠLAUF, V., ŠMÍD, L. *Správní řád. Komentář*. 11. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2003, s. 21

¹⁰¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu současného správního řádu – sněmovní tisk z roku 2001 č. 1070 (dostupný v APSI jako LIT24405CZ).

a způsobem, který stanoví zákon. Rovněž podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod bylo nezbytné respektovat „stanovený“ a tedy zákonný postup, který sice upravoval již správní řád z roku 1967, ale nikoli vždy v dostatečném rozsahu. Nebylo tedy možné, aby i nadále docházelo k vyplňování mezer v úpravě správního procesu neformálními postupy.

Nezbytné bylo rovněž to, aby správní řád mohl dopadat na celou oblast veřejné správy, tedy včetně samosprávy, o které správní řád z roku 1967 nehovořil. Samosprávy se sice správní řád z roku 1967 týkal také, ač to v něm nebylo výslovně uvedeno, ale jen díky odkazům na něj ve zvláštních zákonech. Mezi tyto zvláštní zákony lze uvést zejména zákon o obcích, a to jak ten předchozí (zákon č. 367/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů) zejména jeho § 64, tak také ten současný (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) – viz jeho § 147. Zájem byl rovněž na tom, aby se více sjednotila správní řízení probíhající podle desítek speciálních právních předpisů.

Domnívám se, že správní řád z roku 1967 přestal postupem času vyhovovat praxi a plnit roli obecného předpisu pro správní proces, a proto vzniklo v průběhu let mnoho odchýlných úprav, které byly zmíněny dříve. Zcela samostatná procesní úprava pak byla zakotvena v zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. „Tímto zákonem došlo k patrně nevratnému oddělení procesu ve věcech správy daní a poplatků od obecného režimu správního řízení, jehož příčinou zřejmě byla právě nevyhovující obecná úprava správního procesu obsažená ve správním řádu.“¹⁰²

Nebylo pochyb, že správní řád z roku 1967 nemohl obsáhnout všechny nezbytné odchylky vyplývající ze specifík jednotlivých správních řízení. Některá ustanovení tohoto zákona (například přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení nebo správní exekuce) byla formulována velmi stručně a praxe si musela hledat vhodné postupy různě. Fakticky tím byl vytvářen jak prostor pro samostatné procesní úpravy ve zvláštních zákonech, tak také možnost využívat zcela neformální postupy. Jak uvedl správně Vladimír Mikule: „Relativní stručnost a někdy pouhá rámcovost jeho obsahu může být sice pro činitele veřejné správy lákavá, protože umožňuje postupovat „pružně“ (leckdo si na to již zvykl a „okovy“ podrobnějších a přesnějších pravidel jsou mu proto nepříjemné), nelze však nevidět, že dosavadní správní řád je koneckonců (navzdory svým některým kladům) šit na míru autokratickému režimu, který soudní ochranu (správní soudnictví) nepřipouštěl, protože státní

¹⁰² tamtéž

správa byla páteří jeho existence a nemohla být proto vázána jen na zákon (různé politické a interní direktivy měly v praxi před ním často přednost).¹⁰³

Nemusím zdůrazňovat, že co bylo možné akceptovat před rokem 1989, nemuselo být přijatelné i v letech následujících. Zatímco v minulosti se nad vyplňováním mezer právní úpravy mimoprávními prostředky pozastavoval jen málokdo, v současnosti se klade o to větší důraz na to, aby každý postup měl dostatečnou zákonnou oporu a správní řád se tak dokonce, jak popíši v následujících kapitolách (například ve vztahu k odvolávání vedoucích státních zástupců, rozhodování ve věcech služebního poměru apod.), uplatňuje i v těch případech, kde je to s ohledem na dřívější přístupy poměrně neobvyklé, resp. na které nebylo použito správního řádu původně vůbec zamýšleno.

Současný správní řád neměl být již podle svých původních návrhů pouhým prováděcím předpisem k předpisům organizačním, jako tomu bylo v případech správních řádů z roku 1928, 1955 a 1960. Měl být vzhledem ke své široké působnosti kodexem vrchnostenské činnosti veřejné správy a vedle zavedení některých nových procesních institutů správního řízení předpokládal plné, obdobné nebo přiměřené použití téměř ve všech procesních postupech správních orgánů.

Úvahy o tom, zda by se neměl přijmout nový správní řád nebo alespoň rozsáhlá novelizace toho dosavadního, se objevovaly již dávno. Ne všichni však byli této myšlence nakloněni. Ještě v osmdesátých letech se objevovaly dokonce i myšlenky opačné, tedy jestli působnost správního řádu z roku 1967 nebyla široká až moc. Ladislav Šmíd k tomu ve svém komentáři z roku 1984 uvedl: „V poslední době se ozývají hlasy, které ve jménu racionalizace státní správy volají po zúžení působnosti správního řádu. Tyto hlasy mají v některých případech i skutečné racionální jádro.“¹⁰⁴ Zúžení působnosti správního řádu bych však považoval za zcela nedůvodný krok zpět a sám v tom racionální jádro nespatřuji. Považuji proto za správné, že se tyto myšlenky neprosadily a od konce devadesátých let začaly práce na reformě jak veřejné správy jako takové, tak také na reformě správního řízení.

Návrh „nového“ správního řádu¹⁰⁵ byl vypracován na základě věcného záměru zákona o řízení před správními úřady (správní řád), který byl schválen 13. září 2000, a v roce 2001 byl společně s návrhem exekučního řádu správního¹⁰⁶ předložen do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Zde však byly (v případě návrhu správního řádu až po delší

¹⁰³ MIKULE, V. Nový správní řád je konečně na světě. *Právní zpravodaj*, 2004, č. 8, s. 1

¹⁰⁴ ŠMÍD, L. a kol. *Správní řád a předpisy související*. Praha: Panorama, 1984, s. 10

¹⁰⁵ Sněmovní tisk z roku 2001 č. 1070 dostupný na www.vlada.cz

¹⁰⁶ Sněmovní tisk z roku 2001 č. 1085 dostupný na www.vlada.cz

diskusi) oba návrhy zamítnuty. Práce na novém správním řádu však nepřestaly a v roce 2002 byl pracován nový návrh¹⁰⁷, který vycházel z návrhu předchozího s tím, že v sobě zahrnoval také úpravu správní exekuce. Vedle něj byl zpracován rovněž návrh změnového zákona ke správnímu řádu.¹⁰⁸ Oba tyto návrhy pak byly dne 29. ledna 2003 schváleny vládou¹⁰⁹ a postoupeny Poslanecké sněmovně.

Jak uvedl jeden z tvůrců současného správního řádu Jiří Kaucký: „Nový návrh správního řádu sice zachovával základní koncepci původního návrhu předloženého Parlamentu v roce 2001 ve znění úprav provedených komplexním pozměňovacím návrhem tehdejšího ústavně-právního výboru, nicméně v připomínkovém řízení a následně při projednávání ve vládě byl dále podstatně přepracován, zejména byla ve spolupráci s Ministerstvem dopravy a spojů systémově zpracována úprava doručování, rovněž byla doplněna některá ustanovení pro sporné správní řízení (důvodem byla jednak potřeba této úpravy pro sporná řízení probíhající podle zvláštních zákonů, jednak nutnost upravit dostatečný procesní podklad pro řešení sporů z veřejnoprávních smluv, které budou v první fázi provádět vždy správní úřady) a návrh byl podstatně zjednodušen.“¹¹⁰

V rámci projednávání v Poslanecké sněmovně doznal tento nový návrh správního řádu celou řadu změn. Došlo například k rozdělení úpravy správního řízení mezi část druhou a třetí správního řádu a současně došlo k vypuštění některých institutů i úpravě v terminologii zákona.¹¹¹ Dne 23. března 2004 byl po dlouhých jednání jak návrh správního řádu, tak také návrh jeho změnového zákona schválen ve třetím čtení. V rámci Senátu však byly k oběma návrhům uplatněny další pozměňovací návrhy a hrozilo, že by pro jejich odmítnutí a tedy setrvání na původním návrhu neměla Poslanecká sněmovna dost hlasů.¹¹² Musel být proto v zájmu přijetí správního řádu, resp. jeho změnového zákona učiněn kompromis a pozměňovací návrhy Senátu byly akceptovány. Dne 24. září 2004 mohl být tedy správní řád i jeho změnový zákon publikován pod číslem 500, resp. 501. V zájmu přípravy veřejné správy na tuto novou úpravu však měla jejich účinnost nastat až k 1. lednu 2006.

V této souvislosti bych chtěl zmínit také to, že v době přípravy současného správního řádu byla současně zvažována možnost přijmout pouze větší novelu správního řádu z roku

¹⁰⁷ Sněmovní tisk z roku 2002 č. 201 dostupný na www.vlada.cz

¹⁰⁸ Sněmovní tisk z roku 2002 č. 202 dostupný na www.vlada.cz

¹⁰⁹ Usnesení vlády č. 105 a 106 z roku 2003 dostupné na www.vlada.cz

¹¹⁰ KAUCKÝ, J. Nový správní řád. Zákon č. 500/2004 Sb. *Veřejná správa*, 2004, č. 47, příloha, s. 2

¹¹¹ Namísto jednotného ale spíše teoretického pojmu „správní akt“ byl použit v praxi více používaný pojem „rozhodnutí“, byť je pod tímto termínem třeba rozumět také usnesení.

¹¹² Zákony byly v Poslanecké sněmovně schváleny „pouze“ 95 hlasy, což by v tomto počtu k přehlasování Senátu nestačilo.

1967. Ten byl sice částečně novelizován již v roce 2000 a 2002, ovšem pouze ve vztahu k některým dílčím skutečnostem jako byla otázka doručování¹¹³ nebo formy podání (s možností využívat zaručený elektronický podpis¹¹⁴ nebo jiné technické prostředky¹¹⁵) a řada skutečností nebyla ani nadále dostatečným způsobem upravena.

Myšlenka řešit nedostatečnost obecné úpravy správního řízení pouze novelou správního řádu z roku 1967 měla řadu stoupenců rovněž v Poslanecké sněmovně. Skupina poslanců tuto novelu v roce 2002 také předložila¹¹⁶ a tato novela byla projednávána spolu s vládním návrhem nového správního řádu. Současně se na vládní návrh nového správního řádu začala snášet kritika, například ze strany Radka Ondruše, který k němu uvedl mimo jiné to, že „opouští koncepci jednoduché právní úpravy založené na relativně stručné dikci jednotlivých ustanovení s maximálním využitím neurčitých pojmů a poměrně značnou mírou správního uvážení a přechází na model složité, relativně přesné a kogentní právní normy, která se snaží minimalizovat prostor pro správní uvážení.“¹¹⁷ K tomu dodával jak to, že dosavadní nedostatečnost úpravy správního procesu lze chápat pouze jako neschopnost sjednotit výklad neurčitých pojmů ze strany jednotlivých resortů státní správy, tak také to, že správní orgány nebudou schopny aplikovat složitější procesní normy nebo že se zákonná úprava řešením některých zbytečných podrobností činí zbytečně složitou a nepřehlednou.¹¹⁸

Vznikla tak situace, kdy bylo na jedné straně požadováno, aby byla úprava správního řízení (s ohledem na to, kdo a vůči komu ji provádí) jednoduchá a výstižná, a aby zaručovala dostatečný prostor pro správní uvážení, který mohl být usměrňován pouze resortní metodikou a soudní judikaturou. Na druhé straně pak bylo zdůrazňováno, že podle ústavního pořádku České republiky není možné vykonávat státní moc na základě nedostatečné právní úpravy opřené pouze o často bezmezné správní uvážení a nezřídka nejednotnou soudní judikaturu.

Nakonec tedy převážily tyto názory druhé, podle kterých bylo nezbytné provést reformu správního procesu přijetím úplně nového správního řádu. Den poté, co byl Poslaneckou sněmovnou schválen ve třetím čtení vládní návrh nového (z dnešního pohledu

¹¹³ Jednalo o změnu provedenou zákonem č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách).

¹¹⁴ Jednalo o změnu provedenou zákonem č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu).

¹¹⁵ Jednalo o změnu provedenou zákonem č. 226/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu).

¹¹⁶ Sněmovní tisk z roku 2002 č. 152

¹¹⁷ ONDRUŠ, R. K zamýšlené rekodifikaci správního řízení. *Justiční praxe*, 2003, č. 1, s. 2

¹¹⁸ tamtéž

současného) správního řádu, byl návrh skupiny poslanců na změnu správního řádu z roku 1967 vzat zpět.

I když uznávám, že současný správní řád má určité nedostatky (na které částečně poukáži dále), v některých případech je až přehnaně podrobný a v jiných zase až přehnaně kusý, považuji za správné, že k jeho přijetí v roce 2004 došlo. Podle mého názoru mu nelze upřít, že dává odpověď na řadu problémů, které správní řád z roku 1967 neřešil vůbec či je neřešil dostatečným způsobem. Navíc musím znovu zdůraznit, a to považuji za klíčové, že text současného správního řádu více respektuje požadavky, které na něj klade ústavní pořádek i mezinárodní dokumenty. Vychází navíc ze předpokladu, že nezbytná právní úprava musí být stanovena nejen pro rozhodování o právech a povinnostech osob, ale rovněž pro další procesní postupy, které pod definici správního řízení zahrnout nelze. Ohled je podle mého názoru nezbytné brát také na začlenění České republiky do systému tzv. evropského správního práva, které vyžaduje, aby se veřejná správa řídila kvalitním a dostatečně určitým procesním režimem, který zaručuje ochranu práv jednotlivce na straně jedné i ochranu veřejného zájmu na straně druhé.

Současný správní řád tedy vychází i z tzv. evropského standardu právní úpravy správního řízení, který vymezují dokumenty Rady Evropy, jako je Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31 o ochraně jednotlivce v souvislosti s rozhodnutími správních orgánů, Doporučení (80) 2 Výboru ministrů pro členské státy, týkající se správní úvahy, Doporučení (81) 19 o přístupu k informacím, jež mají k dispozici orgány veřejné moci, Doporučení (84) 15, týkající se odpovědnosti orgánů veřejné moci za škodu způsobenou při výkonu jejich pravomoci, Doporučení (87) 16, týkající se správního řízení ve vztahu k velkým skupinám osob, Doporučení (89) 8, týkající se předběžných soudních opatření nebo Doporučení (91) 1, týkající se správního trestání.¹¹⁹

¹¹⁹ K tomu blíže například SKULOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., KADEČKA, S. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, s. 21 nebo Pomahač, R. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 741 a násl.

4. Obecně k působnosti a použití správního řádu

4.1 Obecně k působnosti správního řádu

Jak jsem popsal v předcházející kapitole, při zpracování současného správního řádu byl kladen důraz zejména na to, aby (i) byly dodrženy požadavky kladené na výkon veřejné moci ústavním pořádkem České republiky, a aby (ii) správní řád získal úlohu obecného předpisu pro celý správní proces. Musel být formulován tak, aby v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod bylo možné vykonávat státní (resp. veřejnou) moc pouze v případech, mezích a způsobem, který stanoví zákon. Ačkoli tato ustanovení hovoří pouze o státní moci, vztahují se podle judikatury Ústavního soudu¹²⁰ i s ohledem na principy právního státu na celou veřejnou správu (tedy i samosprávu). Tyto zákonné meze a způsoby výkonu státní moci byly dle mého názoru ve správním řádu z roku 1967 upraveny v mnoha směrech nedostatečně a bylo potřeba dořešit řadu nejednoznačných situací, které se dosud vyřizovaly neformálním postupem. S ohledem na čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod byla navíc třeba zaručit, aby se lidé mohli domáhat svého práva u správních orgánů stanoveným (a nikoli pouze domýšleným) postupem.

Současně bylo nezbytné, aby byl správní řád universální procesní normou, která by dopadala na jednotlivé podoby správního řízení automaticky, díky vymezení své působnosti, bez ohledu na to, zda na něj zvláštní právní předpisy odkazují. Správní řád z roku 1967 se totiž vztahoval pouze na rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech¹²¹, a to pouze v oblasti státní správy. Na ostatní správní řízení nebo na řízení před jinými než státními orgány musel být vztážen zvláštními zákony, mezi které patřil například § 126 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, § 3, § 15, § 32 a další zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů ČR v oblasti sociálního zabezpečení, § 40 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, § 53 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, § 147 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 94 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a § 119 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, nebo § 49 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

Nový a tedy z dnešního pohledu současný správní řád měl být díky zobecnění základních procesních institutů využitelný v maximálním možné míře bez toho, že by obecná

¹²⁰ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004 sp. zn. II ÚS 623/02 uveřejněný ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu 2004, č. 149, s. 83.

¹²¹ Srov. § 1 odst. 1 správního řádu z roku 1967. Pro úplnost je však nutno dodat, že vedle „rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech“ se vztahoval také na exekuční řízení a podle § 3 odst. 5 také částečně na vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření.

ustanovení (týkající se například jednacího jazyka, doručování, zajištění řízení či obecných náležitostí podání a rozhodnutí) musela být řešena samostatně v jiných právních předpisech.

Je pochopitelné, jak podrobně popíšu v kapitolách týkajících se uplatnění správního řádu na vybrané právní předpisy, že některé zvláštní typy řízení vyžadují existenci určitých procesních odchylek týkající se specifických náležitostí podání či rozhodnutí, lhůt pro vydání rozhodnutí apod. Domnívám se však, že tyto odchylky by měly být pouze v takovém rozsahu, který je skutečně nezbytný, aby v souladu s usnesením vlády č. 450 ze dne 20. dubna 2009 bylo možné dosáhnout zjednodušení, větší transparentnosti a jednotnosti správních řízení. Podle tohoto usnesení vlády by tedy mělo postupně docházet k odstraňování nadbytečných procesních odchylek, které již existují, resp. nové procesní odchylky by se již zavádět neměly.¹²²

Současný správní řád, účinný od 1. ledna 2006, měl představovat první krok reformy českého správního řízení s tím, že dalším krokem mělo být postupné posilování jeho úlohy redukováním, popř. úplným vypuštěním procesních úprav zvláštních právních předpisů. Aby k tomu mohlo dojít, bylo samozřejmě nezbytné, aby měl správní řád dostatečně široce nastavenou působnost a současně, aby jeho ustanovení měla určitou nezbytnou kvalitu.

Díky své působnosti se současný správní řád vztahuje nejen na rozhodování o právech a povinnostech (tedy na postupy, jejichž účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá), ale na veškeré postupy v oblasti veřejné správy, které jsou výkonem veřejné moci (tedy jak na státní správu, tak také na veřejnou správu vykonávanou v oblasti územní, zájmové či profesní samosprávy). Podle judikatury Ústavního soudu se veřejnou mocí rozumí taková moc, která „autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo nebo zprostředkovaně“, přičemž „subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu“.¹²³ Jinými slovy by bylo možné uvést, že se zde jedná o tu část veřejné správy, na kterou dopadá působnost zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹²² Toto usnesení vlády však rozhodně není „biblí“ všech legislativců, což je možné deklarovat například přijetím samostatného daňového řádu, o kterém bude řeč v kapitole věnované tomuto předpisu.

¹²³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993 sp. zn. II. ÚS 75/1993 uveřejněné ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu 1993, č. 2, s. 201

Postupem, který je výkonem veřejné moci, nikoli však správním řízením, je například vydávání ověření, posudků, vyjádření a stanovisek, nebo též například vedení různých evidencí a rejstříků, včetně vydávání opisů, výpisů a potvrzení z něj. Zatímco správní řád z roku 1967 v této souvislosti stanovil v § 3 odst. 5 pouze to, že se ustanovení o základních pravidlech řízení přiměřeně použijí též při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření,¹²⁴ současný správní řád se neomezuje pouze na vztahování základních zásad činnosti správních orgánů rovněž na tyto úkony, ale stanoví také nezbytné procesní postupy, které je nutné v těchto případech aplikovat.

Pokud jsou tedy prováděny tyto úkony, kdy se nejedná o správní řízení v užším slova smyslu (tedy ve smyslu § 9 správního řádu), a zvláštní předpisy neobsahují jejich komplexní úpravu, je třeba vycházet (vedle respektování základních zásad) subsidiárně z ustanovení části čtvrté správního řádu a díky ní rovněž obdobně či přiměřeně z ustanovení části druhé a třetí správního řádu. Jak popíšu v kapitole věnované podpůrnému použití části čtvrté správního řádu, jsem přesvědčen o tom, že ani tyto úkony nemohou být prováděny bez minimální procesní opory a základní mantinely pro výkon veřejné moci je proto nezbytné respektovat také zde.¹²⁵ Pozastavím se také u toho, že význam některých úkonů prováděných podle části čtvrté správního řádu (tedy méně formálním postupem) na práva a povinnosti jiných osob není tak úplně zanedbatelný a některé mohou mít fakticky charakter individuálních správních aktů.

Při přípravě správního řádu bylo od počátku zřejmé, že by měl vedle „formálního“ správního řízení ve smyslu jeho § 9 upravovat, stejně jako předchozí správní řády¹²⁶, rovněž určité základní zásady a měl by dopadat na zmíněné další, méně formální, postupy. Postupně se však dospělo k závěru, že je vhodné, aby správní řád, podobně jako to činí správní řád německý¹²⁷, upravoval rovněž další procesní instituty, které náš právní řád v této formalizované podobě buď neznal vůbec, nebo je sice znal, ale nezakotvoval jejich obecná pravidla. Tak byla do správního řádu doplněna rovněž ustanovení týkající se opatření obecné povahy (do části šesté) a veřejnoprávních smluv (do části páté).

Zatímco o opatřeních obecné povahy náš právní řád před přijetím správního řádu explicitně nehovořil (byť úkony, které naplňovaly věcné znaky současných opatření obecné povahy, existovaly, měly charakter individuálního nebo normativního správního aktu),

¹²⁴ Postupy, které neměly povahu správního řízení jako takového a měly povahu správního práva procesního v širším smyslu, stály v podstatě vně tohoto zákona a byly jen útržkovité a nesystematické.

¹²⁵ Ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních prav a svobod je třeba vztahovat nejen na správní řízení, ale na veškerý výkon veřejné moci, tyto úkony nevyjímaje.

¹²⁶ Úprava zásad správního řízení byla ve větší míře obsažena ve správním řádu z roku 1955, 1960 i z roku 1967.

¹²⁷ Viz blíže kapitola věnovaná srovnání zahraničních úprav.

veřejnoprávní smlouvy byly minimálně v oblasti územní samosprávy již poměrně běžné. Ani jejich obecná úprava však před rokem 2006 k dispozici nebyla a například tzv. společná ustanovení k veřejnoprávním smlouvám¹²⁸ se týkala pouze veřejnoprávních smluv uzavíraných podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Navíc na základě pozměňovacího návrhu byl do správního řádu (jeho části sedmé) doplněn i jeho § 175, který má představovat základní úpravu pro vyřizování stížností v oblasti veřejné správy.¹²⁹

Správní řád tak získal nakonec takovou podobu a rozsah, že se stal obecným předpisem nejen pro správní řízení, ale ve svých jednotlivých částech rovněž pro další úkony ve veřejné správě, veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy a vyřizování stížností. Jak podrobně popíšu v následujících kapitolách, o subsidiaritě je pak možné hovořit v případě všech částí správního řádu, tedy nejen ve vztahu ke správnímu řízení jako takovému, kde je to nejběžnější. Opomenout pak nemohu ani význam v části první správního řádu zakotvených základních zásad činnosti správních orgánů pro všechna správní řízení i další postupy neobsahující úpravu jim odpovídající a úpravu exekuce v části druhé správního řádu.¹³⁰ Jak tedy uvádí § 1 odst. 1 správního řádu ve spojení s jeho odstavcem 2, upravuje de facto veškerý postup správních orgánů, pokud pro ně není zákonem stanoven postup jiný.

Působnost správního řádu rozšiřuje rovněž jeho § 177. Ten v odstavci 1 uvádí, že se základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 správního řádu použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Z tohoto ustanovení vyplývá, že obecná pravidla zakotvená v těchto zásadách musí být použita vždy, pokud zvláštní zákon neobsahuje věcně podobnou právní úpravu základních pravidel řízení. Není tedy možné, aby tyto zásady zůstaly opomenuty. Jak popíšu v kapitole věnované použití základních zásad činnosti správních orgánů, resp. v jednotlivých kapitolách věnovaných uplatnění správního řádu na vybrané právní předpisy, uplatní se základní zásady činnosti správních orgánů podle správního řádu nebo zásady zakotvené ve zvláštních předpisech a správním řádem pouze doplněné vždy, a to nejen v rámci správního řízení ve smyslu § 9 správního řádu, ale rovněž při dalších postupech, které spadají do působnosti správního řádu, nebo dokonce i při postupech, které do působnosti správního řádu nespádají, ale jedná se o výkon veřejné správy.

¹²⁸ Jednalo se o § 66c a 66e zákona o obcích, ve znění do 31. prosince 2005.

¹²⁹ Jedná se o další oblast, které se současný správní řád dotýká na rozdíl od předchozího správního řádu [ten v § 2 písm. b) svou aplikaci na projednávání a vyřizování stížností výslovně vylučoval].

¹³⁰ Provádění exekuce je obsaženo v hlavě XI části druhé správního řádu, nicméně týká se v podrobnostech pouze exekuce na nepeněžitá plnění. Exekuce na peněžitá plnění, které se správní řád dotýká pouze z hlediska vymezení příslušnosti správních orgánů k jejímu provedení, je upravena zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. Správní řád z roku 1967 obsahoval úpravu exekuce také, nicméně v tak malém rozsahu, že byla v praxi využívána pouze minimálně.

Pro uplatnění správního řádu, přesněji řečeno jeho části čtvrté, je nutné vycházet rovněž z § 177 odst. 2 správního řádu. Ten uvádí, že se v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahuje část druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté. Nejedná se zde ale o vztažení správního řádu rovněž na další případy, na které by se jinak nevztahoval, ale o specifikaci, jaká část správního řádu se při těchto dalších úkonech použije. Podpůrnou použitelnost části čtvrté správního řádu pak zdůrazňuje také § 158 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že se ustanovení části čtvrté správního řádu obdobně použijí i v případě, kdy správní orgán provádí jiné úkony, které nejsou upraveny v části první, třetí, páté nebo šesté anebo v této části.¹³¹

Pro úplnost musím dodat, že působnost správního řádu vymezená v jeho § 1 je ještě rozšířena částí pátou správního řádu, tedy možným uplatněním veřejnoprávních smluv nejen na správu vrchnostenskou, ale i na správu pečovatelskou. Jak uvedlo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008 č.j. Konf 31/2007-82¹³²: „Část pátá správního řádu, která upravuje veřejnoprávní smlouvy, se v tomto ohledu vymyká ze striktního vymezení věcné působnosti správního řádu obsažené v jeho § 1. Toto ustanovení v odstavci 1 pozitivně definuje předmět úpravy správního řádu jako postup orgánů a osob v oblasti vrchnostenské správy, tedy při výkonu veřejné moci. ... Je tu ještě oblast pečovatelské správy, která není ani správou vrchnostenskou (§ 1 odst. 1), ani správou fiskální (ta by se nejspíše realizovala prostředky vypočtenými v § 1 odst. 3). Právě tomuto širšímu pohledu pak odpovídá úprava části páté správního řádu. Ustanovení § 159 odst. 1 totiž omezuje možnost uzavírání veřejnoprávních smluv na „oblast veřejného práva“, nikoli na oblast vrchnostenské veřejné správy; v tomto ohledu je tak část pátá určitým rozšířením „základní“ působnosti podle § 1 odst. 1 správního řádu.“

Z výše uvedeného vyplývá, že se působnost správního řádu (pomineme-li jeho část pátou a základní zásady činnosti správních orgánů) vztahuje na výkon vrchnostenské veřejné správy. Výslovně je skutečnost, že se správní řád nevztahuje na správu vykonávanou v režimu soukromého práva, zdůrazněna v § 1 odst. 3 správního řádu. Nedopadá tedy na případy, kdy správní orgán vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu, například při uzavírání nájemních či jiných občanskoprávních smluv, provádění pracovněprávních úkonů apod. Pochopitelně tedy není rozhodující, kdo určitý úkon provádí, ale co je jeho

¹³¹ Podle § 158 odst. 2 správního řádu se ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu přiměřeně použije i na úkony správního orgánu prováděné při postupu podle části druhé, třetí, páté nebo šesté, jejichž zrušení není zvlášť upraveno.

¹³² Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2008, sv. 10, č. 1675, s. 847

obsahem.¹³³ Toto negativní vymezení působnosti je s ohledem na § 1 odst. 1 správního řádu v podstatě nadbytečné a je stanoveno duplicitně spíše z důvodu vyšší právní jistoty.

Případy, které jsou podle § 1 odst. 3 správního řádu vyloučeny z působnosti tohoto zákona, je třeba odlišovat od případů, kdy jsou správními orgány (v rámci výkonu vrchnostenské veřejné správy) rozhodovány soukromoprávní spory, jak předpokládá § 7 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Ten uvádí, že soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, se obecně projednávají a rozhodují v občanském soudním řízení, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Jak uvádí například Jakub Handrlíca: „Tento fakt je odůvodňován zejména zvláštní odbornou náročností a snahou odlehčit civilnímu soudnictví.“¹³⁴ Předpokládá tak ostatně rovněž § 141 správního řádu, který je věnován spornému řízení, tedy řízení, ve kterém řeší správní orgán spory z veřejnoprávních smluv a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů. Správní orgány zde tedy neprovádí soukromoprávní úkony, ale o těchto úkonech vrchnostensky rozhodují.

Jako příklad takového postupu mohu uvést v § 17 odst. 7 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů. Podle něj Energetický regulační úřad jako správní orgán rozhoduje:

- spory o uzavření smlouvy podle tohoto zákona mezi držiteli licencí nebo mezi držitelem licence a zákazníkem a spory o omezení, přerušení nebo obnovení dodávek nebo distribuce elektřiny, plynu nebo tepelné energie z důvodu neoprávněného odběru nebo neoprávněné distribuce,

- spory o splnění povinností ze smluv mezi držiteli licencí podle tohoto zákona v případech, ve kterých by jinak byla k rozhodnutí sporu dána příslušnost soudu, pokud s pravomocí Energetického regulačního úřadu rozhodovat vzniklý spor souhlasí všichni účastníci řízení,

¹³³ Například též v případě veřejnoprávních smluv neznamená samotná skutečnost, že jsou jejími smluvními stranami subjekty veřejného práva, že se jedná o smlouvu veřejnoprávní, protože i ty mohou uzavírat smlouvy soukromoprávního charakteru. Naopak i právní vztahy mezi soukromoprávními subjekty mohou mít veřejnoprávní povahu.

¹³⁴ HANDRLICA, J. Sporné řízení podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a rozhodovací činnosti regulačních orgánů v oblasti energetiky a telekomunikací. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 258

- spory o připojení nebo přístupu k přenosové soustavě nebo distribuční soustavě, přepravní soustavě, zásobníkům plynu a těžebním plynovodům, včetně sporů o přístupu k přeshraniční kapacitě pro přenos elektřiny, přepravu plynu nebo distribuci elektřiny nebo plynu,

- spory týkající se podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů nebo elektřiny z kombinované výroby elektřiny a tepla nebo elektřiny vyrobené z druhotných energetických zdrojů a spory o výši náhrady při dispečerském řízení výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie podle § 26 odst. 6 tohoto zákona,

- spory mezi zákazníkem a držitelem licence o splnění povinností ze smluv, jejichž předmětem je dodávka nebo distribuce elektřiny nebo plynu.

Podle § 127 a násl. zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, jsou rozhodovány spory Českým telekomunikačním úřadem, resp. předsedou jeho rady. Předseda rady Českého telekomunikačního úřadu tedy rozhoduje spory mezi osobami vykonávajícími komunikační činnosti podle § 7 tohoto zákona na základě návrhu kterékoliv ze stran sporu, pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě. Pro případ sporu, k jehož řešení je současně příslušný regulační úřad jiného členského státu, postupuje předseda rady podle ustanovení tohoto zákona ve spolupráci s regulačním úřadem tohoto jiného členského státu.

O rozhodování soukromoprávních sporů se navíc jedná v případě postupu podle zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů. Podle něj rozhoduje finanční arbitr spory:

- mezi poskytovateli platebních služeb a uživateli platebních služeb při poskytování platebních služeb,

- mezi vydavateli elektronických peněz a držiteli elektronických peněz při vydávání a zpětné výměně elektronických peněz,

- mezi věřiteli nebo zprostředkovateli a spotřebiteli při nabízení, poskytování nebo zprostředkování spotřebitelského úvěru,

- mezi investičními fondy, investičními společnostmi nebo zahraničními investičními společnostmi a spotřebiteli ze standardních fondů kolektivního investování a speciálních fondů kolektivního investování, které shromažďují peněžní prostředky od veřejnosti,

za předpokladu, že k rozhodnutí tohoto sporu je jinak dána pravomoc českého soudu. Pravomoc arbitra nevylučuje ani sjednání rozhodčí smlouvy.

Pokud jde o finančního arbitra, jeho postavení bylo předmětem několik článků a odborných statí zamýšlejících se nad tím, jaké postavení v systému orgánů České republiky vlastně má. Osobně se domnívám, že se v jeho případě jedná o správní orgán, který podobně jako výše uvedený Energetický regulační úřad nebo Český telekomunikační úřad rozhoduje určité typy sporů, které mu byly svěřeny. K tomuto závěru dochází také Petr Liška¹³⁵ nebo Vladimír Sládeček, který mimo jiné uvedl: „Finanční arbitr má postavení a povahu správního úřadu, byť značně specifického. Zvláštnost spočívá především v tom, že sice – jako naprostá většina správních úřadů – postupuje (být jen „přiměřeně“) podle spr. řádu, ale fakticky rozhoduje (téměř výhradně) věci soukromoprávní.“¹³⁶

Správní řád se nevztahuje na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávního celku při výkonu samostatné působnosti (například pozastavení výkonu usnesení rady obce starostou), ani na většinu¹³⁷ tzv. faktických pokynů a bezprostředních zásahů, které nepředstavují formalizovaný proces a jsou upraveny ve zvláštních zákonech.

Samostatnou otázkou může být dále to, nakolik a zda vůbec se může správní řád vztahovat na tzv. vnitřní vztahy ve veřejné správě, zejména vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Obecně se totiž vychází z předpokladu, že se má správní řád vztahovat pouze na vnější vztahy ve veřejné správě a nikoli na vztahy vnitřní.¹³⁸ Že tento předpoklad není nezpochybnitelný, vysvětlím blíže v kapitolách věnovaných uplatnění správního řádu na řízení ve věcech služebního poměru, na rozhodovací činnosti prezidenta republiky, vlády a ministra spravedlnosti, resp. částečně též v kapitole týkající se vztahu správního řádu k zákonu o státní kontrole.¹³⁹ V těchto kapitolách pak vyjádřím podrobněji svůj názor na působnost správního řádu v podobě, kterou získává s ohledem na některá rozhodnutí správních soudů.

¹³⁵ LIŠKA, P. Postavení finančního arbitra v rámci systému státních orgánů České republiky. *Právní rozhledy*, 2006, č. 10

¹³⁶ SLÁDEČEK, V. K instituci finančního arbitra. In Kolektiv: *Pocita prof. JUDr. Milanu Bakešovi, DrSc., k 70. narozeninám*. Praha: Leges, 2009, s. 364

¹³⁷ Správní řád se však vztahuje například na faktické pokyny prováděné v rámci správní exekuce na nepeněžitá plnění.

¹³⁸ Tuto skutečnost de iure výslovně zdůrazňoval § 2 písm. a) předchozího správního řádu. Pro srovnání lze uvést, že obdobné ustanovení ve slovenském správním řádu bylo k 1. lednu 2004 zrušeno.

¹³⁹ Navíc lze dodat, že i sám správní řád se svým uplatněním na některé činnosti „nadřízeného“ počítá, například v § 13, § 14, § 131, § 148, § 149, § 153, § 160 apod.

4.2 Správní orgány

Podle § 1 odst. 1 správního řádu upravuje tento zákon postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Za výstižné zde považuji konstatování Vladimíra Vopálky, která uvedl: „Okruh správních orgánů je určen dostatečně široce, zahrnuje všechny možné typy orgánů, které mají nebo mohou mít svěřenu správní působnost. Pojistkou ve výčtu je výraz „jiné orgány“, kdyby snad ten, komu zákon svěřil působnost v oblasti veřejné správy, nebyl podřaditelný pod ostatní kategorie.“¹⁴⁰

Správní řád z roku 1967 hovořil ještě v roce 2005 o tom, že k prvoinstančnímu řízení jsou obecně věcně příslušné okresní národní výbory. Tato ustanovení se však pochopitelně nepoužila (stala se po zrušení národních výborů v roce 1990 obsoletními), protože již zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), resp. zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, stanovily, že státní správu v rozsahu, ve kterém ji podle zvláštních zákonů vykonávaly národní výbory, vykonávají příslušné orgány obcí nebo okresní úřady.

Pokud správní řád hovoří o orgánech moci výkonné, je třeba sem zahrnout všechna ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy.¹⁴¹ Dále se bude jednat o správní orgány s celostátní působností (například různé inspekce, Českou správu sociálního zabezpečení nebo Generální ředitelství cel) a správní orgány tzv. územně dekoncentrované, tedy působící v rámci určité části území (katastrální úřady, úřady práce, finanční úřady apod.). Jako orgán moci výkonné může navíc vystupovat též Policie České republiky, pokud rozhoduje ve správním řízení například podle zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 13/1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o zbraních).

Sporné postavení mezi těmito orgány moci výkonné zaujímá prezident republiky, vláda, resp. osoba stojící v čele určitého ministerstva. Je sice pravda, že jejich funkce obecně nespočívá v rozhodování konkrétních záležitostí v oblasti veřejné správy, ale v podílu na

¹⁴⁰ Vopálka, V. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 372

¹⁴¹ Jejich výčet a rámcové vymezení jejich věcné působnosti je zakotven v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

politickém řízení exekutivy, to však neznamena, že v určitých případech z povahy věci jako správní orgán vystupovat nemohou, resp. že by jejich rozhodnutí nebyla přezkoumatelná jako správní rozhodnutí.¹⁴² Nejenže vládě stanoví i sám správní řád oprávnění k řešení sporů podle § 136 odst. 6, ale oprávnění ovlivňovat výsledek správního řízení ji přiznává rovněž zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Jak to s postavením vlády v těchto případech je, resp. jakým způsobem je možné nahlížet na rozhodovací činnosti prezidenta republiky či ministra spravedlnosti (například při odvolávání vedoucích státní zástupců) si zaslouží podrobnější rozbor, a proto se budu této problematice věnovat v samostatné kapitole dále.

Správním orgánem ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu mohou být dále orgány územních samosprávních celků, bez ohledu na to, jestli vykonávají působnost samostatnou nebo přenesenou. Týká se to především obecních¹⁴³ či krajských úřadů, nicméně správní řízení může vést také rada obce či kraje (zejména při ukládání pokut podle § 58 zákona o obcích), zvláštní orgán obce například v podobě přestupkové komise, komise rady obce pověřené výkonem přenesené působnosti nebo obecní policie (pokud řeší přestupky v blokovém řízení). Správním orgánem může být také zastupitelstvo i starosta. Skutečnost, že se na ně vztahuje správní řád ovšem neznamena, že tyto orgány musí být oprávněny pouze k vedení správních řízení, ale mohou například též schvalovat opatření obecné povahy nebo uzavírat veřejnoprávní smlouvy.

Ačkoli správní řád hovoří pouze o orgánech územních samosprávních celků, domnívám se, že z povahy věci se musí vztahovat rovněž na orgány městských částí a městských obvodů územně členěných statutárních měst, resp. hlavního města Prahy, přestože se de iure o orgány územního samosprávního celku nejedná.¹⁴⁴ Naopak správním orgánem není jednotlivý útvar (odbor či oddělení) obecního či krajského úřadu, protože orgánem územního samosprávního celku je pouze tento úřad jako celek. Jak jsem uvedl výše, správní řád se neuplatí na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávního celku při výkonu samostatné působnosti nebo na případy, kdy se nejedná o výkon vrchnostenské veřejné správy (mimo působnost správního řádu tedy stojí například nakládání s majetkem i s tím související zadávání veřejných zakázek).

¹⁴² Za správní orgán označuje prezidenta i vládu automaticky například publikace HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami*. Praha: ASPI, 2005, s. 13

¹⁴³ Obecní úřady vystupují podle speciálních zákonů rovněž jako úřady stavební, matriční, živnostenské, orgány státní památkové péče apod.

¹⁴⁴ Podle § 4 odst. 2 zákona o obcích se může území statutárních měst členit na městské obvody nebo městské části s „vlastními“ orgány samosprávy.

Specifické postavení územních samosprávných celků se projevuje tím, že jsou na několika místech ve správním řádu upraveny určité postupy pro samosprávu odchýlně, aby nebylo dotčeno právo na samosprávu zaručené ústavním pořádkem. Vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti tedy nelze provést atrakci či delegaci, a to ani obecně podle § 131 odst. 3, ani v rámci ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 5, nelze změnit rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) nebo řešit spory o věcnou příslušnost podle § 133 správního řádu.

Pokud jde o jiné orgány veřejné moci, které mohou být správním orgánem, jedná se například o tzv. nezávislé správní orgány, tedy orgány, které jsou sice součástí moci výkonné ve funkčním smyslu, ale nejsou ve vztahu podřízenosti k vládě. Příkladem může být Úřad pro ochranu osobních údajů nebo Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (teoreticky by je bylo možné řadit i pod orgány moci výkonné). Fakticky by jím mohl být také Parlament České republiky. Přestože je obecně orgánem moci zákonodárné, není vyloučeno, aby vykonával určité úkony ve veřejné správě. I Poslanecká sněmovna jako taková by mohla být podle soudní judikatury v postavení správního orgánu v tom případě, když by rozhodovala podle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, o tom, zda politická strana či hnutí, jejíž činnost byla postavena, plní své povinnosti související s předložením výroční zprávy. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007 č.j. Obn 1/2006-11¹⁴⁵ k tomu uvedlo: „Pokud by Poslanecká sněmovna povinnost politické strany shledala splněnou, dochází tím současně k obnovení její činnosti, což prakticky znamená odstranění shora popsaného stavu „znehynění“. V případě negativního rozhodnutí Poslanecké sněmovny má Nejvyšší správní soud za to, že se jedná o rozhodnutí správního úřadu zasahující do subjektivních veřejných práv politické strany, přezkoumatelné v rámci správního soudnictví v režimu soudního řádu správního.“

V neposlední řadě mohou být jiným orgánem veřejné moci rovněž tzv. povinné subjekty ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, které rozhodují ve věcech přístupu k informacím. Může se zde jednat (z hlediska tohoto zákona) rovněž o soudy¹⁴⁶, kancelář prezidenta republiky¹⁴⁷ apod.

¹⁴⁵ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2007, sv. 12, č. 1386

¹⁴⁶ Skutečnost, že soudy mohou vystupovat při rozhodování o žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím jako správní orgány, potvrdilo například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2008 č.j. 4 Ans 11/2007-102 uveřejněné ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 5, č. 1817

¹⁴⁷ Postavení kanceláře prezidenta republiky jako povinného subjektu ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím potvrdilo například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2007 č.j. 2 As 89/2006-107 uveřejněné ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 11, č. 1367.

Správním orgánem ve smyslu § 1 správního řádu jsou rovněž právnické a fyzické osoby vykonávající veřejnou správu na základě delegace předpokládané ve zvláštních zákonech. Takovou právnickou osobou může být Česká národní banka, které mohou být, jak uvádí § 1 odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu stanoveném tímto zákonem a zvláštními právními předpisy.

Dále se může jednat o profesní komory jako je Česká advokátní komora podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, Notářská komora České republiky podle zákona č. 358/1992 Sb., Komora daňových poradců České republiky podle zákona č. 523/1992 Sb., Komora auditorů České republiky podle zákona č. 254/2000 Sb., Exekutorská komora České republiky podle zákona č. 120/2001 Sb., Komora patentových zástupců České republiky podle zákona č. 417/2004 Sb., Česká komora architektů a Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě podle zákona č. 360/1992 Sb., Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora a Česká lékárnická komora podle zákona č. 220/1991 Sb., Komora veterinárních lékařů České republiky podle zákona č. 381/1991 Sb., apod. Vycházím zde z předpokladu, že profesní komoru je nutno považovat za veřejnoprávní korporaci, která vykonává rovněž veřejnou správu. To potvrdila opakovaně i judikatura správních soudů.¹⁴⁸ Pro úplnost k tomu musím dodat, že jako správní orgán podle příslušných zákonů vystupují nejen tyto komory jako celek, ale i jejich vnitřní orgány (například kárný senát a odvolací senát České advokátní komory vedoucí kárné řízení s advokáty).

Zatímco podle současného správního řádu nepochybují o tom, že v případech, kdy tyto komory rozhodují jako orgány veřejné správy, se na ně musí vztahovat správní řád díky jeho § 1 odst. 2, resp. § 180, v případě správního řádu z roku 1967 to tak jednoznačné nebylo. Ten se totiž vztahoval pouze na orgány státní správy a na jiné orgány pouze tehdy, pokud to tak výslovně stanovily zvláštní zákony. Stanovil tak například § 55 zákona o advokacii¹⁴⁹ v případě České advokátní komory nebo § 66 zákona o patentových zástupcích v případě Komory patentových zástupců. V řadě jiných profesních komor však obdobné ustanovení absentovalo a správní řád z roku 1967 se tak vzhledem ke své omezené působnosti na tyto další komory vztahovat nemohl. Vznikla tím ovšem podle mého názoru nelogická disproporce

¹⁴⁸ Například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007 č.j. 6 As 40/2006-87 uveřejněné ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2007, sv. 8, č. 1260, k tomu uvedlo: „Česká advokátní komora je nepochybně, jak plyne ze zákona o advokacii, orgánem veřejné správy, který na svěřeném úseku vykonává samosprávnou mocí svěřené veřejné funkce.“

¹⁴⁹ V tomto ustanovení byla a stále jsou specifikována ustanovení správního řádu, které se (z logiky věci či kvůli zakotvení odchylné úpravy) uplatnit nemohou. Jedná se například o ustanovení o příslušnosti správních orgánů, dožádání, doručování veřejnou vyhláškou, zajištění řízení, lhůt pro vydání rozhodnutí nebo též opravné prostředky a výkon rozhodnutí.

v rozhodování jednotlivých komor (například v disciplinárním řízení) podle toho, zda na sebe tento správní řád vztáhly nebo nikoli.

Právníckou osobou vykonávající veřejnou správu mohou být dále státní fondy, jako například Státní zemědělský intervenční fond podle zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), Vinařský fond podle zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), apod. Těmito fondy je vykonávána veřejná správa zejména při rozhodování o dotacích, u kterých se ještě blíže pozastavím dále.

Dalším správním orgánem může být škola ve smyslu zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon),¹⁵⁰ nebo vysoká škola podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách). Přístup obou těchto zákonů je postaven na tom, že se sice v případech rozhodování o právech a povinnostech má postupovat podle správního řádu, jak stanoví § 183 odst. 1 školského zákona, resp. § 105 zákona o vysokých školách, současně se však předpokládá, že na určité případy se správní řád uplatnit nemá. Tak uvádí § 183 odst. 2 školského zákona a § 50 odst. 4, § 68 odst. 1, § 72 odst. 13, § 74 odst. 7 nebo § 101 odst. 5 zákona o vysokých školách (pro tyto případy je pak stanoven vlastní procesní postup přímo v tomto zákoně).

V případě zákona o vysokých školách bych poukázal na to, že jeho právní předchůdce - zákon č. 172/1990 Sb., o vysokých školách, v § 34 správní řád až na výjimky vylučoval, což považoval (vzhledem k absenci jiné procesní úpravy) Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 4. 7. 1996 sp. zn. III. ÚS 226/95¹⁵¹ za nepřipustné.

V případě školského zákona bývalo sporné, zda je správním orgánem škola jako právnická osoba nebo ředitel jako fyzická osoba, které bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech. Skutečnost, že správním orgánem je škola jako právnická osoba, uváděl již dříve například Josef Vedral¹⁵² a potvrdilo tak rovněž rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011 č.j. 1 As 53/2011-109.¹⁵³

¹⁵⁰ Školou podle § 7 odst. 3 tohoto zákona jsou: mateřská škola, základní škola, střední škola (gymnázium, střední odborná škola a střední odborné učiliště), konzervatoř, vyšší odborná škola, základní umělecká škola a jazyková škola s právem státní jazykové zkoušky.

¹⁵¹ Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 1995, sv. 5, č. 61

¹⁵² VEDRAL, J. *K otázce, zda správním orgánem podle školského zákona je ředitel školy nebo škola jako právnická osoba*. ASPI, 2011 (ASPI LIT37601CZ). JUDr. Vedral poukázal též na situaci na vysokých školách, když uvedl, že podle judikatury správních soudů je v těch případech, kdy zákon o vysokých školách přímo stanoví (funkční) příslušnost orgánu vysoké školy, žalovaným správním orgánem přímo tento orgán, a nikoliv

Toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu k tomu uvádí: „Ohledně typu orgánu vydávajícího soudně napadnutelné rozhodnutí je třeba vyjít z toho, že v projednávaném případě by tímto orgánem mohla být pouze Mateřská škola Sion jakožto školská právnická osoba s právní subjektivitou, nikoliv její ředitelka. V oblasti správního práva je totiž třeba rozlišovat subjekt veřejné správy a vykonavatele veřejné správy, tj. toho, kdo jménem subjektu jako nositele veřejné správy jedná (HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2003, s. 376). Ředitel je přitom ve smyslu § 130 a 131 školského zákona statutárním orgánem školské právnické osoby. Ředitel jedná za školskou právnickou osobu dovnitř i navenek, a je tudíž jejím výkonným orgánem.... V tomto ohledu Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem žalobců, že ředitel mateřské školy je fyzickou osobou, které bylo v § 35 školského zákona svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob; takové rozhodování by mohlo být svěřeno pouze samotné mateřské škole jako školské právnické osobě coby subjektu veřejné správy.“¹⁵⁴

S tímto přístupem souhlasím a jsem také názoru, že ředitele školy je nutné považovat pouze za vykonavatele veřejné správy jednajícího za školu coby právnickou osobu s tím, že správním orgánem je škola jako taková. Ačkoli školský zákon v řadě případů stanoví přímo řediteli pravomoc k rozhodování, jedná se fakticky o stanovení působnosti školské právnické osobě prostřednictvím vymezení pravomoci jejího funkčně příslušného orgánu. To vyplývá především z § 7 odst. 1 školského zákona, podle kterého tvoří vzdělávací soustavu školy a školská zařízení a nikoliv jejich ředitelé.

Veřejnou správu pak může vykonávat rovněž například organizátor regulovaného trhu ve smyslu § 37 a násl. zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, tedy tzv. burza, jak potvrzuje například nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2008 sp. zn. I. ÚS 41/98.¹⁵⁵ Naopak v případě rozhodování orgánů občanských sdružení se o výkon veřejné správy nejedná a tyto orgány tedy postavení správního orgánu nemají. To potvrzuje jak komentářová literatura¹⁵⁶, tak také soudní rozhodnutí. Například rozhodnutí Nejvyššího soudu

vysoká škola jako taková (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2009 č.j. 7 As 75/2009-86), zatímco v případech, kdy zákon příslušný orgán vysoké školy sám neurčuje, je žalovaným orgánem vysoká škola jako právnická osoba (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007 č.j. 4 As 47/2006-51 nebo rozhodnutí č.j. 3 As 35/2006-87 ze stejného dne), ačkoliv i v těchto případech vydával rozhodnutí na úrovni vysoké školy její orgán jako vykonavatel veřejné správy, byť nebyl určen přímo zákonem.

¹⁵³ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné na www.nssoud.cz.

¹⁵⁴ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 53/2011 uveřejněné na www.nssoud.cz.

¹⁵⁵ Ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu neuveřejněno, dostupný na nalus.usoud.cz.

¹⁵⁶ JEMELKA, L., BŘEŇ, J. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 59

sp. zn. 3 Cdon 47/99¹⁵⁷ uvedlo: „rozhodnutí orgánu občanského sdružení o vyloučení člena ze sdružení není rozhodnutím správního orgánu ani rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy“. Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 2317/98¹⁵⁸ k tomu z hlediska vymezení soudního přezkumu dodalo: „soudní přezkum rozhodnutí orgánu sdružení (§ 15 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb.) není výkonem správního soudnictví podle části páté občanského soudního řádu.“

Fyzickou osobou, která je správním orgánem ve smyslu § 1 správního řádu, je například lesní stráž podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), rybářská stráž podle zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), myslivecká stráž podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, nebo též stráž přírody podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Všechny výše uvedené orgány a osoby je třeba podřadit pod legislativní zkratku „správní orgán“. Zákonodárce zde zvolil pojem „správní orgán“ a nikoli „správní úřad“ ze dvou důvodů. První důvodem byla skutečnost, že pojem „správní orgán“ (neboli orgán veřejné správy) je významově širší než pojem „správní úřad“, kterým jsou ve smyslu čl. 79 Ústavy ČR pouze orgány státu, kterým je svěřen výkon státní správy. Druhým důvodem bylo, že pojem „správní orgán“ užívá jako legislativní zkratku také soudní řád správní¹⁵⁹ a nebylo považováno za vhodné, vnášet do terminologie správního práva rozdílné pojmy.

Pokud bych shrnul výše uvedené vymezení správních orgánů současným správním řádem, domnívám se, že bylo správné provést je tak, aby tato úprava odpovídala vymezení správních orgánů v soudním řádu správním, a aby byla natolik široká, že by pod sebe dokázala subsumovat nejrůznější typy správních orgánů. Uvedl jsem, že působnost v oblasti veřejné správy může být svěřena různým subjektům, popř. jejich organizačním složkám a jejich přesný výčet by proto nebyl možný. Navíc jsem poukázal, resp. ještě poukáži na to, že do postavení správního orgánu sui generis se mohou dostat i takové subjekty, u kterých to zákonodárce sice původně nepředpokládal, nicméně tak předpokládá soudní judikatura.

¹⁵⁷ Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Cdon 47/99 uveřejněné ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího soudu 1999, č. 8, s. 388

¹⁵⁸ Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 2317/98 uveřejněné v Soudní judikatuře 1999, č. 6, s. 222

¹⁵⁹ Srov. § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního.

4.3 Obecně k subsidiaritě správního řádu

Pokud jde o samotný pojem subsidiarita, odkazují zde na vstupní kapitulu týkající se vymezení základních pojmů. V této kapitole vysvětlují, jaké významy mohou být pojmu subsidiarita přikládány, a popisují, že o subsidiárním uplatnění obecného právního předpisu vůči právnímu předpisu zvláštnímu je možné hovořit nejen v souvislosti se správním řádem, ale také v souvislosti s předpisy dalšími. Současně zdůrazňují, a to je pro další kapitoly této práce klíčové, že subsidiarita se nemusí týkat pouze vztahu dvou právních předpisů, ale i ve vztahu jejich částí (skupin ustanovení) nebo i jednotlivých ustanovení. Podle toho, zda se pak posuzuje vztah k právnímu předpisu nebo jeho jednotlivé části, je pak nutno rozlišovat také to, jestli lze hovořit o použití určité normy plně nebo pouze podpůrně (subsidiárně). Některé příklady týkající se této problematiky jsem tedy uvedl již k vymezení pojmu subsidiarita jako takového a další příklady pak uvedu v rámci kapitol týkající se použití jednotlivých částí správního řádu a uplatnění správního řádu na vybrané právní předpisy.

V praxi mohou nastat různé podoby vztahu mezi obecnou a zvláštní právní úpravou podle toho, zda ustanovení zvláštního zákona nahrazuje ustanovení obecného (subsidiárního) zákona, v našem případě správního řádu, jiným ustanovením zcela nebo pouze částečně, popř. zda zvláštní zákon svou samostatnou procesní úpravou nenahrazuje správní řád úplně. Svůj význam má rovněž skutečnost, jestli je vůbec dána působnost správního řádu a jestli tedy jeho subsidiární použití přichází v úvahu. Z tohoto pohledu rozlišuji přístup k použití správnímu řádu následovně. Správní řád se:

- neuplatní vůbec, protože není dána jeho působnost (například zadávací „řízení“ podle zákona o veřejných zakázkách, které bude popsáno v kapitole o použití správního řádu na rozhodování o dotacích a veřejné zakázce, nebo vyřizování stížností netýkající se výkonu veřejné správy, které bude popsáno v kapitole o podpůrném použití § 175 správního řádu),¹⁶⁰

- neuplatní vůbec, protože zvláštní zákon obsahuje vlastní komplexní procesní úpravu (například daňové řízení, které bude popsáno v kapitole věnované vztahu správního řádu k daňovému řádu),

- neuplatní vůbec, protože zvláštní zákon sice neobsahuje vlastní komplexní procesní úpravu, ale odkazuje na komplexní procesní úpravu jiného zákona než správního řádu (tak to

¹⁶⁰ I v těchto případech však mohou zvláštní zákony odkazovat na podpůrné či přiměřené použití správního řádu, resp. některých jeho ustanovení, která by se zde jinak s ohledem na vymezení působnosti správního řádu neuplatnila.

činí například § 22 odst. 13 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který odkazuje na použití daňového řádu),¹⁶¹

- uplatní se podpůrně (subsidiárně), tedy vlastně částečně, pokud zvláštní zákon upravuje určité procesní otázky, nikoli však v celém rozsahu (tomu bude věnovaná převážná část této práce, tedy jak kapitoly o použití správního řádu na některé specifické případy, tak také obecné kapitoly o podpůrném použití jednotlivých částí správního řádu nebo názornější kapitoly o použití správního řádu na vybrané právní předpisy),¹⁶²

- uplatní se plně, pokud zvláštní zákon neupravuje procesní otázky vůbec (jak bylo uvedeno výše, zda se jedná o plné či podpůrné použití správního řádu, je někdy pouze věci úhlu pohledu, zda je posuzován vztah dvou právních předpisů jako celku nebo jeho jednotlivých částí, paragrafů či ustanovení jednotlivých paragrafů; z pohledu jednotlivých paragrafů či ustanovení jednotlivých paragrafů je možné zpravidla hovořit o plném použití správního řádu například v otázce základních zásad činnosti správních orgánů).

Asi nemusím dodávat, že toto členění, nakolik se správní řád uplatní, resp. měl by se uplatnit, se nemusí krýt s tím, jakým způsobem je vztah ke správnímu řádu vyjádřen ve zvláštních zákonech. Jak popíšu v kapitole o vymezení vztahu ke správnímu řádu ve zvláštních právních předpisech, řada ustanovení vymezujících tento vztah je již zastaralá (byla často formulována ještě za účinnosti správního řádu z roku 1967, jehož působnost byla výrazně užší) a neodpovídá tomu, jak se správní řád (nejen podle těchto odkazů ale v určitých případech spíše navzdory jim) skutečně uplatní. Také dále uvedená judikatura potvrzuje, že směrodatné pro posouzení otázky, zda se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení v určitém případě uplatní, není to, co zvláštní zákon o použití správního řádu uvádí, ale to, zda obsahuje vlastní procesní úpravu.

Pokud jde o subsidiární použití správního řádu, v obecné rovině bych zde uvedl, že obsahem zvláštních úprav správního řízení jsou typicky zejména:

- náležitosti jednotlivých typů podání, případně též jejich formy,
- vymezení účastníků správního řízení a jejich práv či povinností,

¹⁶¹ Například zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, sice v § 320 také uvádí, že se pro něj podpůrně uplatní daňový řád, současně však předpokládá rovněž subsidiární aplikaci správního řádu, a to jak přímo výčtem případů, kdy se má správní řád uplatnit, tak také nepřímo tím, že ve věcech přestupků odkazuje na podpůrné použití zákona o přestupcích, vůči kterému se musí subsidiárně uplatnit i správní řád.

¹⁶² Rovněž v kapitole o vztahu správního řádu k daňovému řádu uvedu, že v případě předchozího zákona o správě daní a poplatků bylo možné hovořit v určitých otázkách o podpůrném použití správního řádu (minimálně v otázce základních zásad činnosti správních orgánů, popř. do doby legislativního zpřesnění textu zákona rovněž v řízení o příslušenství daně vedené subjektem, který nespadal pod definici správce daně).

- lhůty, ve kterých je třeba vydat rozhodnutí či provést určitý úkon,
- náležitosti rozhodnutí a způsob jeho oznamování,
- opravné prostředky, včetně otázky jejich odkladného účinku,
- zvláštní podoba určitých rozhodnutí či způsobu vedení řízení (např. vedení řízení příkazního, blokového apod.).

Všem těmto možným odchylkám od obecné úpravy správního řízení se budu podrobně věnovat na konkrétních příkladech vybraných právních předpisů, u kterých s ohledem na jejich specifika zdůrazním rovněž odchylky další. Současně u nich posoudím, zda se jedná o odchylky nezbytné, které by měly mít právo na svou další existenci, nebo zbytné a měly by se postupně odstraňovat. Důvodem toho, že procesní odchylky v jednotlivých zákonech v nemalé míře existovaly a existují, je podle mého názoru skutečnost, že tyto zvláštní postupy existovaly vždy již před přijetím konkrétního správního řádu a byly v praxi více či méně zažité. Pokud by správní řád vznikl takříkajíc „na zelené louce“, bylo by možné zvažovat jeho plnou závaznost na všechny případy. To však nebyl případ ani současného správního řádu ani správních řádů předchozích a jejich uplatnění tak bylo a stále je možné pouze subsidiárně.

Základní, nikoli však jediné, ustanovení správního řádu vyjadřující princip jeho subsidiarity představuje § 1 odst. 2. Zde je stanoveno, že se tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Z této formulace vyplývá jak to, že subsidiarita musí být posuzována nejen ve vztahu k celému správnímu řádu, ale i ve vztahu k jeho jednotlivým ustanovením, tak také to, že jiný zákon nemůže stanovit pouze „jinak“, ale musí, má-li být správní řád nahrazen, obsahovat „jiný postup“. Jiný zákon (nikoli podzákonný předpis) tedy musí obsahovat vlastní procesní úpravu, a pokud ji obsahuje, uplatní se s ohledem na pravidlo *lex specialis derogat legi generali* přednostně.

Ustanovením § 1 odst. 2 správního řádu je tedy vyjádřeno to, že správní řád má charakter obecného právního předpisu o správním řízení, resp. o dalších postupech spadajících do jeho působnosti a zvláštní zákony mají charakter předpisů zvláštních (speciálních). Pokud tedy zvláštní zákon určitou otázku neřeší nebo ji řeší nedostatečně, musí se aplikovat podřídně obecná úprava správního řádu.

Z hlediska subsidiárního použití správního řádu má dále význam jeho ustanovení § 180. Tento paragraf umožňuje reagovat na situace, které vznikají vzhledem k tomu, že novelizace zvláštních zákonů zákonem č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, není možné považovat za dostatečné a vyčerpávající.

Jedná se tak vlastně o nepřímou novelu (tedy novelu neadresovanou na konkrétně vymezený právní předpis) vztahující správní řád (nebo některá jeho ustanovení) na správní řízení i další postupy veřejné správy, pokud nejsou upraveny v dostatečném rozsahu zvláštním předpisem. Jak k tomuto paragrafu uvedl Radek Ondruš: „Zákon definitivně odstraňuje tzv. nulovou variantu správního řízení, tedy správní řízení vedené správním úřadem a zakončené správním rozhodnutím, které se neřídí správním řádem a které není stávajícími právními předpisy zcela upraveno.“¹⁶³

I když lze z hlediska posílení principu subsidiarity správního řádu považovat za vhodnější využít pro odkaz na správní řád (resp. jeho část) i tuto nepřímou novelizaci, nedomnívám se, že bych ke stejnému závěru nedospěl již ústavně konformním výkladem § 1 odst. 2 správního řádu. S ohledem na tento přístup je mi sympatický názor Filipa Dienstbiera, který význam § 180 nijak nepřeceňuje (spíše naopak) a uvádí: „Ustanovení § 180 ostatně vůbec postrádají jakýkoli smysl. Subsidiarita správního řádu je přeci založena již v jeho § 1 odst. 2, a případné vyloučení aplikace správního řádu zvláštním předpisem (byť dřívějším) postihuje jeho přechodná ustanovení stejně jako všechna ostatní (viz text příspěvku).“¹⁶⁴

Vzhledem k tomu, že je § 180 řazen mezi přechodná ustanovení správního řádu, může se vztahovat pouze na dosavadní právní předpisy, tedy předpisy, které nabyly účinnosti před 1. lednem 2006, kdy nabyl účinnosti správní řád. Kdyby tomu nebránily další předpisy (zejména tedy ústavněprávní¹⁶⁵), mohly by zvláštní předpisy vylučující správní řád vyloučit i tento paragraf jako *lex specialis*. Domnívám se však, že s ohledem na judikaturu Ústavního soudu to fakticky není možné, protože nelze vyloučit obecný předpis o správním řízení, resp. obecný předpis pro další úkony ve veřejné správě bez adekvátní náhrady. Navíc je třeba uvést, že v situaci, kdy existuje více možných interpretací určitého právního předpisu, je třeba jej interpretovat ústavně konformním způsobem, jak zdůrazňoval například nález Ústavního soudu ze dne 22. 10. 1996 sp. zn. III ÚS 277/96.¹⁶⁶

Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu se týká správního řízení jako takového vedeného podle jiných zákonů. Stanoví, že tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto

¹⁶³ ONDRUŠ, R. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 507

¹⁶⁴ DIENSTBIER, F. (Nový) správní řád a zvláštní právní předpisy. In Kadečka, S., Marek, D. (eds): *Nový správní řád v praxi krajských úřadů*. Brno: PrF MU, 2007, s. 165

¹⁶⁵ Jedná se o zmíněný čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2, resp. čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

¹⁶⁶ Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 1996, sv. 6, č. 109, s. 285

zákona včetně části druhé. Odstavec 2 se naproti tomu vztahuje na nedostatečně upravené postupy další (tedy další úkony ve veřejné správě mimo „formální“ správní řízení) prováděného podle jiných zákonů. Stanoví, že pro případ, kdy podle dosavadních právních předpisů postupují správní orgány v řízení, jehož cílem není vydání rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, je třeba podpůrně využít (v otázkách, jejichž řešení je nezbytné a které nelze podle těchto předpisů řešit) část čtvrtou správního řádu.

Touto problematikou se zabýval rovněž jeden z prvních závěrů Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, závěr č. 10. V tomto závěru je uvedeno: „Ustanovením § 180 odst. 1 se však nemění vztah správního řádu a zvláštních zákonů, tedy vztah obecného a speciálního právního předpisu. Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu stanoví, že tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé. Pokud tedy bude na základě zvláštního zákona prováděno správní řízení, ve kterém má být vydáno správní rozhodnutí, bude při něm správní orgán „otázky, jejichž řešení je nezbytné“, řešit podle správního řádu včetně jeho části druhé, resp. třetí. Z výše uvedeného lze vyvodit subsidiární použití správního řádu, pokud bude aplikován na základě ustanovení § 180 odst. 1. Při výkladu pojmu „otázky, jejichž řešení je nezbytné“ je třeba vycházet z toho, že z ústavního hlediska není přijatelné, aby v průběhu správního řízení došlo k situaci, kdy by v některém úseku řízení byla vykonávána výsostná veřejná správa (ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu), aniž by bylo zřejmé, na základě kterého konkrétního ustanovení procesního předpisu se tak stalo.“¹⁶⁷

K otázkám, jejichž řešení je nezbytné, patří podle uvedeného závěru například doručování, místní šetření, protokolace, rozhodování o námitce podjatosti nebo kompetenční konflikt. S tímto závěrem souhlasím a sám bych k němu pro doplnění dodal, že otázku, jejíž řešení je nezbytné, může představovat například také otázka jednacího jazyka, zastupování, základních náležitostí rozhodnutí apod.

Jiný závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval nutností aplikace správního řádu díky jeho § 180 v případě, kdy zdravotní pojišťovny stanoví podle § 53 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, dlužné částky na pojistném a penále výkazem nedoplatků. Náležitosti výkazu nedoplatků jsou vymezeny přímo v § 53 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním

¹⁶⁷ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 10 dostupný na internetových stránkách Ministerstva vnitra: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

pojištění s tím, že podle odstavce 7 tohoto paragrafu se na řízení o vydání výkazu nedoplatků nevztahují obecné předpisy o správním řízení.¹⁶⁸ V § 53a zákona o veřejném zdravotním pojištění se zase předpokládá, že zdravotní pojišťovna může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při předepsání penále, a také zde je v odstavci 5 uvedeno, že se na řízení o prominutí pokuty, přírážky k pojistnému nebo penále nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

Fakticky se v obou případech jedná o rozhodování o právech či povinnostech a tedy o postup, který musí být určitým způsobem upraven zákonem (ať správním řádem nebo zákonem jiným). Podle mého názoru tedy není možné, aby byl správní řád vyloučen a současně nebyla zákonem o veřejném zdravotním pojištění stanovena jiná procesní úprava. Závěr č. 61 proto správně uvedl: „Poradní sbor došel k názoru, že při aplikaci § 53 a 53a zákona č. 48/1997 Sb. je na místě užití § 180 správního řádu, neboť ani jedno z ustanovení o vyloučení „obecných předpisů o správním řízení“ nebylo po účinnosti správního řádu novelizováno – jde tedy o „dosavadní právní předpisy“ ve smyslu § 180 správního řádu.“¹⁶⁹

Touto problematikou se zabýval také Městský soud v Praze, který dospěl ke stejným závěrům a tedy k nutnosti podpůrné aplikace správního řádu díky jeho § 180 odst. 1 (jeho rozhodnutí zmíním v následující kapitole). I když zde měl být obecný předpis o správním řízení vyloučen, musel se v nezbytné míře použít, a proto také rozhodnutí o žádosti o odstranění tvrdosti muselo obsahovat odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu.

4.4 Související judikatura k subsidiaritě správního řádu

Z předchozí kapitoly o obecném pojetí subsidiarity správního řádu je podle mého názoru nutné dovodit, že pokud by mělo dojít k vyloučení správního řádu, musí platit obecné pravidlo platné téměř ve všech stránkách lidského života „něco za něco“. Je proto možné správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení vyloučit, ale nikoli bez náhrady. Tato náhrada by nemusela být stejně rozsáhlá jako je úprava správního řádu, musela by být ale dostatečná a tedy řešit alespoň to nejpodstatnější tak, aby byly zaručeny zákonné meze výkonu veřejné moci a tedy alespoň elementární pravidla, podle kterých se má postupovat. Musí být proto s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod zaručeno, že výkon veřejné moci nebude ničím neomezený a tedy závislý pouze na libovůli

¹⁶⁸ Obdobná úprava jako v zákoně o veřejném zdravotním pojištění je stanovena například také v zákoně č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 180 správního řádu by proto muselo nalézt své uplatnění také zde.

¹⁶⁹ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 61 dostupný na internetových stránkách Ministerstva vnitra: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

osoby, která jej provádí. To pochopitelně platí, resp. platilo nejen za účinnosti současného správního řádu, ale rovněž za účinnosti správního řádu z roku 1967 (i když ten nutnost zakotvení „jiného postupu“ výslovně nezmiňoval), minimálně pak od zakotvení těchto pravidel v ústavním pořádku České republiky, resp. dříve Československa.¹⁷⁰ Na tuto skutečnost upozorňovala celá řada soudních rozhodnutí, která se zabývala buď obecným pravidlem o podpůrném použití správního řádu, nebo aplikací § 180 současného správního řádu. Alespoň u některých rozhodnutí, na které je odkazováno nejčastěji, považuji za nezbytné se blíže pozastavit a potvrdit tak své názory na subsidiaritu správního řádu, které jsem zmínil v předchozím textu.

V prvé řadě bych odkázal na nálezh Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 14/1996¹⁷¹ ve věci návrhu na zrušení části ustanovení § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Tento paragraf ve znění účinném do 14. ledna 1997 v odstavci 1 uváděl, že se obecné předpisy o správním řízení nevztahují na řízení podle § 5 odst. 6, § 6, § 11 odst. 3, § 17, 18, 24, 27, 38, 40, § 46 odst. 2, § 52, 53 a 69 tohoto zákona. Problém byl přitom spatřován ve vyloučení aplikace obecných předpisů o správním řízení, tehdy tedy správního řádu z roku 1967, na postup podle § 5 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ten stanovil, že vývoz a dovoz ohrožených rostlin a živočichů chráněných mezinárodními úmluvami, kterými je Česká a Slovenská Federativní Republika vázána, povoluje orgán ochrany přírody. Na vyloučení procesních pravidel správního řádu bez náhrady zde upozornil Vrchní soud v Praze, který předložil posouzení otázky ústavnosti takového postupu Ústavnímu soudu.

Podstatné skutečnosti týkající se použití správního řádu zde konstatoval nejen Ústavní soud, ale rovněž Vrchní soud v Praze, jehož názory zmíněný nálezh shrnuje. Jak z tohoto nálezu vyplývá: „Vrchní soud v Praze dospěl k závěru, že ustanovení § 90 odst. 1 věta první ve slovech "§ 5 odst. 6" zákona ČNR č. 114/1992 Sb., jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, konkrétně s ustanovením čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava"), který stanoví, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, a s ustanovením čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), který má stejný obsah.

¹⁷⁰ Čl. 2 odst. 3 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod platil ještě před vznikem České republiky a byl s účinností od 8. února 1991 vyhlášen ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky.

¹⁷¹ Sbírka nálezhů a usnesení Ústavního soudu 1996, sv. 6, č. 114, s. 323, resp. Sbírka zákonů č. 114/1992 Sb.

Na odůvodnění svého závěru Vrchní soud uvedl, že napadená právní úprava vyloučením správního řádu z aplikace na řízení o vydání povolení k vývozu a dovozu ohrožených rostlin a živočichů chráněných mezinárodními úmluvami, kterými je Česká republika vázána (§ 5 odst. 6 zákona ČNR č. 114/1992 Sb.), vytvořila situaci, kdy správní úřad [v dané věci Ministerstvo, viz § 79 odst. 3 písm. k) zákona ČNR č. 114/1992 Sb.] může zcela libovolně vydání povolení odpírat, ba dokonce i odmítat rozhodnout vůbec, aniž by žadatel měl - díky české úpravě správního soudnictví - reálnou možnost domoci se soudní ochrany. Neexistence jiné zákonné procesní úpravy, která by na věc dopadala, má, vedle již zmiňované libovůle, další zásadní důsledky, a to konkrétně, že správní orgán není zákonem vázán chránit práva a zájmy občanů; není ani povinen se věcí zabývat svědomitě a odpovědně, není povinen věc vyřídit včas a bez zbytečných průtahů, není také povinen dbát toho, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věcí, a naopak osoba, o jejíž práva v řízení jde, nemá možnost, aby taková práva sama hájila nebo aby se vyjádřila k podkladu rozhodnutí.“

Dále Ústavní soud dodával: „Protože § 90 odst. 1 věta první ve slovech "§ 5 odst. 6" tím, že vylučuje použití obecných předpisů o správním řízení, zakládá absenci jak zákonného podkladu, tak mezi a způsobů uplatňování státní moci Ministerstvem životního prostředí v souvislosti s povolováním vývozu a dovozu ohrožených rostlin a živočichů chráněných mezinárodními úmluvami, je vzhledem k nedostatku jiné právní úpravy tohoto řízení (srov. § 90 odst. 1 větu první ve slovech "na řízení podle...") v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy i čl. 2 odst. 2 Listiny. Tímto vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je současně založen i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.“

Tento nálezn, se kterým nelze než souhlasit, pak rozhodně nebyl ojedinělý. Podobně stanovil například také nálezn Ústavního soudu ze dne 4. 7. 1996 sp. zn. III. ÚS 226/95¹⁷², který zdůraznil nezbytnost procesní úpravy s odkazem na čl. 36 Listiny základních práv a svobod v případě rozhodování o nepřijetí ke studiu na vysoké škole. Nejprve se zde Ústavní soud zabýval otázkou, jestli se v případě přijetí, resp. nepřijetí ke studiu na vysoké škole jedná o rozhodování o právu fyzické osoby v oblasti veřejné správy, a dospěl k závěru, že ano. Proto také následně uvedl: „Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Uvedené ustanovení Listiny základních práv

¹⁷² Sbírka náleznů a usnesení Ústavního soudu 1995, sv. 5, č. 61 s. 467

a svobod vyžaduje tudíž pro všechny případy rozhodování o právech stanovený postup, čili procesní úpravu, garantující rovnost a vyloučení libovůle.“

S ohledem na tento předpoklad pak dovodil, že pokud byl v § 34 předchozího zákona o vysokých školách (zákona č. 172/1990 Sb., o vysokých školách) vyloučen na rozhodování o přijetí, resp. nepřijetí ke studiu na vysokou školu správní řád, musel být stanoven vlastní procesní postup, minimálně pak v takovém rozsahu, aby bylo možné přezkoumávat rozhodnutí v této věci na základě odvolání na úrovni rektora a byla tak vyloučena libovůle a naopak zajištěno právo na „spravedlivý“ proces (v řadě případů hovoří judikatura o tzv. spravedlivém procesu, nicméně přesnější by bylo hovořit spíše o řádném či zákonném procesu a za spravedlivý označovat až jeho výsledek).¹⁷³

Další nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 11/2000¹⁷⁴ zdůrazňoval, že vedle správního řádu mohou existovat rovněž zvláštní procesní úpravy, tyto zvláštní úpravy však musí zaručovat základní práva dotčených osob. Touto otázkou se zabýval v souvislosti se zákonem č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, konkrétně kvůli nevydání osvědčení ke styku s utajovanými skutečnostmi podle § 36 odst. 3 tohoto zákona, v návaznosti na jeho § 23 odst. 2 a § 73. Tímto nálezem bylo zrušeno ustanovení § 23 odst. 2 ve slově "zejména", ustanovení třetí věty § 36 odst. 3 a ustanovení § 73 odst. 2. Ustanovení § 73 odst. 1 vylučující (až na výjimky) správní řád však ponechal, protože zvláštní procesní úpravu zde považoval za úpravu dostatečnou.

Konstatoval tedy: „Správní řád totiž představuje obecný procesně právní předpis, který svojí povahou nemusí odpovídat všem formám správních řízení; v konkrétním případě se proto může jevit - podle povahy věci - jako užitečné upravit některé typy správních řízení zvláštním způsobem. Ústavní soud přitom konstatuje, že - z ústavněprávního hlediska – je zásadně v dispozici zákonodárce, které z forem správních řízení ponechá úpravě podle správního řádu a která správní řízení bude regulovat způsobem specifickým. Úkolem Ústavního soudu totiž není hodnotit vhodnost či účelnost zvolené právní úpravy, nýbrž toliko její ústavnost. Rovněž v souzené věci Ústavní soud shledal, že způsob provedení bezpečnostní prověrky fyzických osob a také jiná řízení podle zákona č. 148/1998 Sb. je ze zřejmých

¹⁷³ Právo na ve svém výsledku „spravedlivý proces“ bylo zdůrazněno rovněž v řadě dalších soudních rozhodnutí, například v nálezu Ústavního soudu nálezu č. 63/1993, Sb.US 1994, sv. 2, nálezu č. 34/1995, Sb.US 1995, sv. 3, nálezu č. 4/1996, Sb.US 1996, sv. 5, nálezu č. 129/1996, Sb.US 1996, sv. 6 nebo nálezu č. 44/1997, Sb.US 1997, sv. 7. V některých případech se pak používá (ve stejném významu) právo na „řádný proces“ nebo právo na „fair proces“, například v nálezu č. 131/1996, Sb.US 1996, sv. 6, nálezu č. 101/1997, Sb.US 1997, sv. 8 nebo nálezu č. 102/2004, Sb.US 2004, sv. 34. K tomu blíže též SVOBODA, P. *Ústavní základ správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha. Linde Praha, a.s., 2007, s. 101

¹⁷⁴ Sbírka zákonů č. 322/2001 Sb.

důvodů upraven specifickým způsobem a že se na něj proto - vyjma rozhodování o pokutách podle ustanovení § 71 a 72 zákona č. 148/1998 Sb. - správní řád nevztahuje. ...

Je tedy zřejmé, že zákon č. 148/1998 Sb. stanoví v případě provádění bezpečnostních prověrek fyzických osob (což byl případ obou navrhovatelů) zvláštní úpravu správního řízení, která se odlišuje od řízení upraveného v obecném správním řádu. Jak však vyplývá již z výše uvedených úvah, samotné vynětí tohoto typu správního řízení z obecné úpravy podle správního řádu nelze považovat za stojící v rozporu s citovanými ústavními kautelami, neboť za určující - z ústavněprávního hlediska - je nutno pokládat toliko to, zda toto zvláštní řízení šetří ústavně zaručená základní práva dotčených osob či nikoliv. Právě v tomto směru však Ústavní soud neshledal námitky navrhovatele V. R. důvodnými, neboť vynětí tohoto typu řízení z obecné procesní úpravy právu na spravedlivý proces, právu na svobodný výběr povolání, popř. jiným ústavním principům neodporuje. Pokud by totiž Ústavní soud dospěl k závěru opačnému, musel by vycházet ze stanoviska - ve svých důsledcích zjevně absurdního - že jakákoliv úprava správního řízení, vybočující z působnosti správního řádu, je již z tohoto důvodu protiústavní. Rovněž rozpor s čl. 26 odst. 2 Listiny v daném případě nemůže být dán, protože napadené ustanovení upravuje "toliko" vynětí režimu řízení podle zákona č. 148/1998 Sb. z působnosti správního řádu, zatímco čl. 26 odst. 2 Listiny stanoví, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Je tedy zjevné, že mezi oběma ustanoveními neexistuje přímá obsahová návaznost a že tedy již z tohoto důvodu mezi nimi nemůže existovat - navrhovatelem V. R. tvrzený - rozpor.“

Z pozdějších nálezů bych chtěl zmínit například náleze Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/04¹⁷⁵, který zrušil ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v části vyjádřené výrazem "3,", tedy ve věci prohlašování věcí za kulturní památku. Zabýval se tím, nakolik úplná musí být procesní úprava, aby mohla (stejně jako v uvedeném případě zákona o ochraně utajovaných skutečností) nahradit správní řád, resp. zda je možné nahrazovat absenci procesní úpravy pomocí analogie. K tomu uvedl: „Absenci procesní úpravy správního řízení lze rozhodovací činností správních orgánů a judikaturou soudů kompenzovat použitím analogie. Doktrína zastává ale v této souvislosti velmi nejednoznačná stanoviska. ... lze dovodit závěr, dle něhož připouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek - pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Nelze z těchto stanovisek ale dovodit závěr, dle něhož lze

¹⁷⁵ Sbírka zákonů č. 240/2005 Sb.

považovat za akceptovatelné použitím analogie vytvořit procesní úpravu správního řízení v celé její úplnosti.“

Na závěr pak Ústavní soud s ohledem na výše uvedené konstatoval, že ačkoli ustanovení § 3 zákona o státní památkové péči obsahuje některé procesní normy, z pohledu celkového obsahu úpravy správního řízení jde toliko o „torso“, tedy o natolik minimální část této úpravy, která si v žádném případě nemůže nárokovat ambici úplnosti a nemůže nahradit použití správního řádu. Dostatečné zde nebylo shledáno ani doplnění určitých procesních pravidel v prováděcí vyhlášce, protože ta nesplňuje požadavek plynoucí z čl. 2 odst. 2 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ohledně právní síly právního předpisu, jenž stanoví způsob uplatňování státní moci. Protože zde Ústavní soud shledal absenci speciální úpravy řízení v rozhodování o prohlášení věcí za kulturní památky podle § 3 zákona o státní památkové péči, odkaz na tento paragraf v § 44 tohoto zákona zrušil.

Z tohoto nálezu, resp. z nálezů předchozích tedy podle mého názoru vyplývá, že vyloučení aplikace správního řádu sice možné je, musí se však zkoumat, zda a v jakém rozsahu jsou ustanovení správního řádu nahrazena zvláštní právní úpravou, a zda tato zvláštní právní úprava zaručuje právo na řádný (fair) proces před správními orgány. Dostatečné podle názoru mého, ani podle názoru Ústavního soudu, není vycházet například pouze z prováděcích vyhlášek (které nemohou stanovit meze výkonu státní moci) nebo vyplňovat absenci celé procesní úpravy použitím analogie jiných právních předpisů.

Dále bych chtěl na podporu svého dříve zmíněného pohledu na § 180 správního řádu zmínit některá rozhodnutí, která zdůrazňovala nezbytnost použití současného správního řádu i díky tomuto paragrafu. Například rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2008 č.j. 10 Ca 370/2006-56¹⁷⁶ v této souvislosti uvedlo: „Podle § 53a odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění na řízení o prominutí pokuty, přirážky k pojistnému nebo penále se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Při aplikaci tohoto ustanovení je však nutno zohlednit ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., účinný od 1. 1. 2006). Podle tohoto ustanovení tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé. K tomu zdejší soud poznamenává, že Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 21/04 ze dne 26. 4. 2005 dovedl neústavnost takových ustanovení zákona, která vylučují použití obecných procesních předpisů, aniž by zároveň byla stanovena komplexním

¹⁷⁶ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2010, sv. 3, č. 202

způsobem úprava jiná. Ustanovením § 180 odst. 1 správního řádu proto byla protiústavnost takových ustanovení odstraněna. Rozhodování o odstranění tvrdosti podle zákona o veřejném zdravotním pojištění představuje právě takový případ, jaký má na mysli ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu. Zákon o veřejném zdravotním pojištění sice stanoví, že na řízení o prominutí penále se nevztahují obecné předpisy o správním řízení, avšak upravuje postup pro toto řízení pouze tím, že stanoví, že toto rozhodnutí je rozhodnutím konečným. Vzhledem k tomu je nutno na toto řízení v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle § 180 odst. 1 správního řádu aplikovat zákon č. 500/2004 Sb. Pro projednávanou věc to zejména znamená, že rozhodnutí o žádosti o odstranění tvrdosti musí obsahovat odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu.“

Zmínit lze také rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 11. 2007 č.j. 22 Ca 50/2006-195¹⁷⁷, které k nutnosti aplikace § 180 správního řádu konstatovalo: „Za situace, kdy ani zákon č. 220/1991 Sb., ani disciplinární řád neupravují formu rozhodnutí podle § 14 odst. 1 disciplinárního řádu, není možné dovodit, že postačí rozhodnutí poznamenat do zápisu ze zasedání žalované, jak to učinila žalovaná. Absence ustanovení o formě rozhodnutí je právě otázkou, jejíž řešení je nezbytné a která není předpisy, podle nichž správní orgán postupuje, upravena. Proto bylo v projednávaném případě nutné, aby žalovaná postupovala ve smyslu § 180 správního řádu podle ustanovení správního řádu o formě rozhodnutí. Podle § 67 odst. 2 téhož zákona se rozhodnutí vyhotovuje v písemné formě; rozhodnutí se písemně nevyhotovuje, stanoví-li tak zákon; výroková část takového rozhodnutí, podstatné části jeho odůvodnění a poučení o oprávněném prostředku se pouze vyhlásí a do spisu se učiní záznam, který obsahuje výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. V projednávaném případě však rozhodnutí žalované ze dne 7. 4. 2006 nemělo žádnou z forem, kterou správní řád připouští. Podle ustálené judikatury a právní doktríny způsobuje absolutní nedostatek formy projevu vůle správního orgánu nicotnost správního aktu. Nelze tedy jinak než uzavřít, že rozhodnutí žalované ze dne 7. 4. 2006, o zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 18. 1. 2006 a o zahájení disciplinárního řízení před žalovanou, je nulitní.“

S ohledem na uvedenou judikaturu bych chtěl tedy mimo jiné potvrdit svůj dříve vyslovený názor o tom, že správní řád nemůže být vyloučen bez adekvátní náhrady, protože by nebylo zaručeno právo na řádný a ve svém výsledku spravedlivý proces ani výkon veřejné moci způsobem stanoveným zákonem. Je sice možné, aby byla úprava určité problematiky

¹⁷⁷ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2008, svazek. 3, č. 1495

řešena s ohledem na svou specifickou samostatně ve zvláštním zákoně, tento zvláštní zákon však musí být ve vymezení všech relevantních procesních pravidel úplný nebo musí připouštět subsidiární aplikaci správního řádu. Tato podpůrná aplikace správního řádu pak nemusí být stanovena výslovně a lze ji dovozovat rovněž z § 1 odst. 2 správního řádu, resp. vůči předchozí právní úpravě i z jeho § 180.

4.5 Vymezení vztahu ke správnímu řádu ve zvláštních právních předpisech

Jak jsem uvedl dříve, za rozhodující pro to, zda se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení uplatní, považuji skutečnost, jestli zvláštní zákon stanoví jiný procesní postup nebo nikoli. Není proto podle mého názoru podstatné, jestli zvláštní zákony výslovně odkazují na použití správního řádu, ať už celého nebo jeho jednotlivých ustanovení, resp. jejich aplikaci vylučují. Pokud totiž nestanoví dostatečným způsobem zvláštní procesní úpravu, musí se i s ohledem na výše uvedenou judikaturu uplatnit správní řád podpůrně tak jako tak.

Vymezení vztahu ke správnímu řádu mělo podstatnější význam v době účinnosti správního řádu z roku 1967, jehož působnost byla menší a na určité případy se uplatnil právě jen díky těmto odkazům. Například komentář z roku 2003 k tomu uváděl: „Pokud zvláštním zákonem není stanovena jiná procesní úprava, nemusí zákon, který svěřuje správním orgánům rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech právnických a fyzických osob na jednotlivých úsecích státní správy, již obsahovat ustanovení, že při rozhodování se postupuje podle správního řádu. Přesto se lze v praxi s tímto výslovným ustanovením setkat v některých zákonech z odvětví státní správy. Výslovně ustanovení o použití správního řádu nejen že nebude nadbytečné, ale má zásadní význam v těch zákonech, které upravují rozhodování o určitých právech a povinnostech právnických a fyzických osob v oblasti samosprávy. Absence takového ustanovení by znamenala, že orgán příslušný k rozhodování by nemohl podle správního řádu postupovat a zákonem by musela být stanovena zvláštní procesní ustanovení.“¹⁷⁸

V současnosti však mají ustanovení zvláštních zákonů o podpůrném použití správního řádu v podstatě jen informativní povahu, protože správní řád se vzhledem ke své působnosti stejně subsidiárně použít musí. Mohu tedy souhlasit s tvrzením: „Z rozsahu působnosti správního řádu vyplývající z jeho § 1, resp. z jednotlivých částí tohoto zákona (zejm. § 9,

¹⁷⁸ MATRASOVÁ, E., PŘÍHODA, P., ŠLAUF, V., ŠMÍD, L. *Správní řád. Komentář*. 11. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2003, s. 14

§ 154 a § 158 odst. 1, § 159 odst. 1) vyplývá, že se správní řád vztahuje na postup správních orgánů, pokud vykonávají (veřejnoprávní) působnost v oblasti veřejné správy, aniž by to muselo být výslovně uvedeno v jiném zákoně, který je ke správnímu řádu zákonem speciálním.¹⁷⁹

Výslovné vyjádření toho, že má být použit nebo vyloučen správní řád, má tak podle mého názoru své opodstatnění de facto jen v případě, kdy mají být určitá ustanovení správního řádu nebo správní řád celý vyloučena a nahrazena jiným postupem, nebo v případě, že mají být uplatněna ustanovení správního řádu tehdy, když by se jinak vzhledem k působnosti správního řádu nepoužila a jde například o propůjčení formy rozhodnutí podle § 67 správního řádu úkonům, která nelze za „rozhodnutí“ ve smyslu správního řádu s ohledem na jejich materiální povahu považovat.

Příkladem propůjčení formy rozhodnutí může být § 9 odst. 1 zákona č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb. Ten stanoví, že v případech, kdy nelze jednoznačně určit, která právnická osoba je povinnou osobou k poskytnutí náhrady za vnesený nebo odňatý živý a mrtvý inventář, jakož i zásob, rozhodne Ministerstvo zemědělství České republiky ve správním řízení, která z nástupnických organizací je povinnou osobou. Skutečnost, že se zde nejedná o rozhodnutí ve smyslu správního řádu, stanovil Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 22. 5. 2003 č.j. 6 A 95/2002-26.¹⁸⁰

Toto usnesení uvádí: „Právní charakter správního aktu – formálně se představujícího jako „rozhodnutí“ podle § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 243/1992 Sb. po materiální stránce „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 s. ř. s. není.... Materiálně tedy správní akt ministerstva - jakkoli se formálně představuje v podobě rozhodnutí, vydávaného v řízení podle správního řádu – rozhodnutím způsobilým soudní kognice ve správním soudnictví není, protože nijak autoritativním způsobem nezasahuje sféru práv a povinností osob oprávněných nebo povinných; žádné právo se jim tu nezakládá ani neodnímá, ani jim nevzniká právní povinnost, které by tu před tím nebylo. Smyslem vydaného aktu – jak uvedeno – je usnadnění procesní pozice, protože mnohdy právně i skutkově komplikovaná otázka je zodpovězena k tomu kvalifikovaným subjektem, pro něhož jsou mnohé skutkové okolnosti snáze zjištělné než pro restituenta. Bez významu není ani to, že existuje-li tu akt ministerstva, který se vyslovuje

¹⁷⁹ VEDRAL. J. a kol. *Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (II. část)*, s. 27 - http://www.vlada.cz/assets/cs/rvk/lrv/dokumenty/Metodicka_pomuckaII.pdf

¹⁸⁰ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2003, sv. 1, č. 12, s. 25

k této otázce, vychází z něj také civilní soud v řízení o tom, zda právo na náhradu bude přiznáno (§ 135 odst. 2 o. s. ř., aniž by to ovšem znamenalo, že tuto otázku nemůže posoudit v odůvodněných případech jinak). Podobných aktů – formálně správními orgány vydávaných jako „rozhodnutí“ – je v právním řádu více, ve skutečnosti však v těchto případech jde pouze o formalizovanou podobu kvalifikovaných dobrých zdání správního úřadu, jichž může adresát v odůvodněných případech nedbat, aniž by to pro něj mělo za následek zánik práva nebo vznik nějaké povinnosti.“

Podle mého názoru není toto rozhodnutí po materiální stránce ani rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního, ani rozhodnutím podle § 67 a násl. správního řádu (resp. § 46 a násl. správního řádu z roku 1967). Náležitosti rozhodnutí podle správního řádu se zde tedy uplatí jen díky tomuto odkazu. Stejně tak je možné uvést (jak popíšu blíže v kapitole věnované vztahu správního řádu k zákonu o státní kontrole), že po materiální stránce nemají charakter rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu ani „rozhodnutí“ o námitkách proti protokolu o kontrole podle § 18 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Ani zde se nejedná o rozhodování o právech či povinnostech fyzických či právnických osob ve smyslu § 9 správního řádu, ale o propůjčení formy rozhodnutí aktu (zde kvalifikovanému vypořádání námitek proti protokolu), který z věcného hlediska rozhodnutím není.

Předpoklad, že každý akt musí být posuzován fakticky podle svého obsahu a nikoli podle svého označení, potvrzuje jak soudní judikatura, tak také právní komentáře. Z nich vyplývá, že není rozhodující, jak je příslušné rozhodnutí označeno, nýbrž zda reálně zasahuje do právní sféry jedince, resp. jakým způsobem tak činí. Označení "rozhodnutí" je tedy pouze označením technickým a podstatné pro jeho soudní přezkoumatelnost, resp. procesní režim, ve kterém je vydáváno, je jeho věcný obsah (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1997 sp. zn. III. ÚS 16/96 nebo obdobně též publikace BUREŠ, J., DRÁPAL, L., MAZANEC, M. *Občanský soudní řád - komentář*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2001, s. 1041 až 1042).

Za nadbytečné ustanovení ve zvláštních zákonech proto považuji výslovné uvedení, že se na určitý postup vztahuje správní řád (nejedná-li se záměrně např. o zmíněné propůjčení formy podle správního řádu). Sice platí zásada *superfluum non nocet* (a zvláštní zákony to chtějí výslovně zdůraznit, aby předešly případným pochybnostem), nicméně takové deklaratorní ustanovení není potřeba vůbec uvádět, protože nemají normativní povahu.

S ohledem na Legislativní pravidla vlády¹⁸¹ by správně neměly být uváděny vůbec. Podle článku 45 odst. 4 Legislativních pravidel vlády se odkazu na jiný právní předpis používá jen zcela výjimečně, například je-li to odůvodněno potřebou komplexnosti obsahu právní úpravy (což není tento případ). Navíc Legislativní pravidla vlády v čl. 39 odst. 1 stanoví, že v právních předpisech lze používat pouze ustanovení normativní povahy.

Jako příklad nadbytečných ustanovení bych uvedl například § 60 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, § 43 odst. 2 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), a řadu dalších, která odkazují na správní řád, který by se stejně použít musel (nezávisle na tomto ustanovení).

Ještě větší problém mohou dle mého názoru způsobovat ustanovení zvláštních zákonů, které vztahují správní řád pouze na některé své postupy (například na řízení, rozhodování nebo jiné úkony). Tato ustanovení zvláštních zákonů jsou nejen nadbytečná, ale navíc i matoucí, protože správní řád se vzhledem ke své široké působnosti vztahuje zpravidla nejen na tyto postupy, ale rovněž na případy další (kdy správní orgány provádí určité úkony mimo správní řízení, posuzují stížnosti apod.). Navíc zde vzniká mylný dojem, že by se měla použít pouze část druhá a třetí správního řádu (které jsou věnovány „řízení“, resp. „rozhodování“), ale již nikoli jeho části další (ty se však zpravidla uplatní rovněž).

O uplatnění správního řádu na „řízení“ hovoří například § 51 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, § 19 zákona č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, § 64 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, § 41 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, § 37 zákona č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství a o změně zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, § 49 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech).

Na „rozhodování“ se má správní řád uplatnit podle § 20 odst. 1 zákona č. 61/1997 Sb., o lihu, § 15 odst. 1 zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů, § 13a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), § 94 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, § 23 zákona č. 257/2001 Sb., o knihovnách

¹⁸¹ Legislativní pravidla vlády byla vydána jako usnesení vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších změn.

a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb (knihovní zákon), § 53 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), apod.

Jak uvádí například publikace autorů Knežíněk, Mlsna a Vedral: „Podle § 1 odst. 2 správního řádu se však tohoto zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení použije vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup, což znamená, že pokud zvláštní zákon odkazuje na to, že se správní řád použije na rozhodování, resp. rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, a o ostatních částech správního řádu mlčí, aniž by stanovil jiný postup, použijí se na postupy správních orgánů podle zvláštního zákona veškerá další v úvahu připadající ustanovení správního řádu (nejen ustanovení o správním řízení, ale zejména též základní zásady činnosti správních orgánů a ustanovení části čtvrté správního řádu) s odchylkami vyplývajícími ze zvláštního zákona.“¹⁸²

Další úkony, na které se má správní řád vztahovat, mohou být vymezeny jak obecně, například na doručování písemností [např. § 183 odst. 4 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), nebo § 12 odst. 5 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů], tak také uvedením konkrétních paragrafů (např. § 142 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění do 31. prosince 2008). Uvedená ustanovení mohou vzbuzovat mylný dojem, že se správní řád použije pouze v těchto vymezených případech a v jiných nikoli. Ve skutečnosti se však díky principu subsidiarity správního řádu musí správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použít vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup (tedy i v případě dalších ustanovení, podle kterých dochází k výkonu vrchnostenské veřejné správy a je dána působnost správního řádu).

Pokud určitý zákon vztahuje správní řád například pouze na „řízení podle tohoto zákona“, mohla tato úprava obstat za účinnosti správního řádu z roku 1967, který se vztahoval pouze na řízení, ve kterých se rozhodovalo o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Za účinnosti současného správního řádu (který upravuje rovněž celou řadu dalších skutečností) bývá však takový odkaz nevhodný. Správním řízením je podle § 9 správního řádu takový postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Správní řád se však vztahuje nejen na tato „formální“ správní řízení (svou částí druhou a třetí)

¹⁸² KNĚŽÍNEK, J., MLSNA, P., VEDRAL, J. *Příprava návrhů právních předpisů. Praktická pomůcka pro legislativce*. Praha: Úřad vlády, 2010, s. 164

ale také na další úkony v rámci vrchnostenské veřejné správy (nejčastěji svou částí čtvrtou dopadající na vydávání vyjádření, osvědčení, sdělení či provádění dalších úkonů v působnosti správního řádu). Jsem proto přesvědčen o tom, že takové odkazy ve zvláštních zákonech na podpůrné použití správního řádu by měly být důkladněji posouzeny a zpřesněny.

Vedle případů, kdy se má správní řád použít pouze na určité části či ustanovení jiných zákonů, existují ve zvláštních zákonech rovněž ustanovení konstatující, že se mají použít, resp. mají být vyloučena pouze určitá ustanovení správního řádu. Příkladem může být § 122 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), který stanoví, že ustanovení správního řádu o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu se nepoužije,¹⁸³ nebo § 132 odst. 2 téhož zákona, kde se uvádí, že se při vydávání opatření obecné povahy podle tohoto zákona ode dne nabytí jeho účinnosti postupuje podle ustanovení správního řádu o vydávání opatření obecné povahy.

Zmínit bych chtěl také § 25a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), který uvádí: „Není-li tímto zákonem stanoveno jinak, postupuje se v řízení u Úřadu podle správního řádu, s výjimkou ustanovení o řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, týkajících se řešení otázky, která je předmětem rozhodování, ustanovení o tom, komu lze uložit pořádkovou pokutu a do jaké výše ji lze uložit, ustanovení o zákazu změny napadeného rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ustanovení o lhůtách pro vydání rozhodnutí, dále z ustanovení o zvláštnostech řízení o rozkladu, ustanovení o složení rozkladové komise a o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu a dále ustanovení o účastnících řízení a ustanovení o postupu při pochybnostech, zda je někdo účastníkem řízení; ustanovení správního řádu o účastnících řízení podle zvláštního zákona se však použijí.“

Odkaz na použití, resp. vyloučení některých ustanovení správního řádu je zakotven také v § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím¹⁸⁴, nebo

¹⁸³ Obdobné ustanovení obsahuje rovněž § 6 odst. 1 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, § 41 odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 28 odst. 7 zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁴ Ustanovení § 20 zákona o svobodném přístupu k informacím uvádí, že pokud tento zákon nestanoví jinak, použijí se při postupu podle tohoto zákona:

a) pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti,
b) pro odvolací řízení a

v dalších zákonech, na které poukáží v kapitolách o vztahu správního řádu k vybraným právním předpisům.

Pro úplnost mohu zmínit také to, že některé zvláštní zákony nehovoří o použití, resp. vyloučení správního řádu, ale o použití, resp. vyloučení obecných předpisů o správním řízení. V případě správního řádu z roku 1967 se jednalo v podstatě o shodná vyjádření. Dnes však tímto způsobem nemůžeme označovat celý správní řád, ale pouze jeho část druhou a třetí, které správní řízení upravují. Pro taková ustanovení proto platí to samé, co jsem uvedl pro výše uvedená ustanovení hovořící o použití určitých částí správního řádu. I zde se objevuje celá řada nepřesností, a to jak v případě, kdy se mají obecné předpisy o správním řízení použít, tak také v případě, kdy mají být vyloučeny.

Pokud některé zákony zmiňují například pouze podpůrné použití obecných předpisů o správním řízení (tedy části druhé a třetí správního řádu) a ve skutečnosti se uplatní rovněž další ustanovení správního řádu (zejména jeho část čtvrtá nebo ustanovení § 175 o stížnostech), jsou tyto zmínky podle mého názoru nejen nadbytečné, ale také nepřesné a matoucí. Pokud jsou naopak obecné předpisy o správním řízení vyloučeny, je třeba se vždy zamýšlet nad tím, jestli se má část druhá a třetí správního řádu skutečně použít nebo nikoli. V případě, že se použít nemá (nejedná se zde o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu), je toto ustanovení nenormativní a tedy nadbytečné. V případě, že se část druhá a třetí správního řádu použít má, musí být stanoven jiný postup, který by ona vyloučená ustanovení správního řádu nahrazoval.¹⁸⁵ Jinak by se díky § 1 odst. 2 a § 180 správního řádu tak jako tak použít musela, a to nejen ona (vedle části druhé a třetí správního řádu by se uplatnily rovněž základní zásady činnosti správních orgánů, ustanovení části čtvrté správního řádu apod.).

Jako příklad ustanovení odkazujícího na podpůrné použití, resp. vyloučení obecných předpisů o správním řízení lze uvést § 51 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, § 21 odst. 1 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, § 26 odst. 4 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, § 50 odst. 4 a § 105 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), nebo § 23 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

c) v řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení ustanovení správního řádu; dále se při postupu podle tohoto zákona použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178; v ostatním se správní řád nepoužije.

¹⁸⁵ Viz dříve popsaná nutnost respektovat zákonné meze výkonu veřejné moci podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a stanovit postup, jak se domáhat svých práv podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Zmínit bych chtěl rovněž případy, kdy je zvláštním právním předpisem vyloučen správní řád, přestože by se vzhledem ke své působnosti stejně nepoužil. Například v § 22 odst. 8 zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje), je uvedeno, že se na řízení o veřejné soutěži ve výzkumu, vývoji a inovacích nevztahuje správní řád. Ustanovení § 17 odst. 1 tohoto zákona přitom říká, že nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se na veřejnou soutěž ve výzkumu, vývoji a inovacích ustanovení obchodního zákoníku. Nejedná se tedy vůbec o výkon vrchnostenské veřejné správy a správní řád se zde proto, jak stanoví ve svém § 1 odst. 3, ani uplatnit nemůže. Podobně je tomu v případě § 38 odst. 1 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), kde je mimo jiné uvedeno, že se správní řád nevztahuje na činnost Ministerstva průmyslu a obchodu podle § 35 tohoto zákona, tedy na vydávání poštovních známek, resp. stanovení doby jejich platnosti. Domnívám se, že ani v tomto případě nelze hovořit o vrchnostenském výkonu veřejné správy, a správní řád by se proto neuplatnil ani tehdy, pokud by zde výslovně vyloučen nebyl.

Z hlediska vztahu správního řádu ke zvláštním zákonům musím obecně dodat rovněž to, že se některá ustanovení správního řádu mohou uplatnit pouze v případě, že tak stanoví zvláštní zákon.¹⁸⁶ Zde pak odkáží na publikaci autorů Knežínek, Mlsna a Vedral, která podle mého názoru správně uvádí následující. „V takových případech, pokud se taková ustanovení mají na základě zvláštního zákona použít, je třeba, aby na ně ustanovení zvláštních zákonů odkazovala, a to buď explicitně, tedy konkrétním odkazem na konkrétní ustanovení správního řádu (formální kritérium – viz např. § 21 stavebního zákona upravující na základě § 139 správního řádu tzv. územně plánovací informaci) nebo implicitně, tedy tím, že odkáže na obecné znaky příslušného institutu obsaženého ve správním řádu (materiální kritérium – viz např. řízení o udělení licence k provozování rozhlasového a televizního vysílání podle § 12 a násl. zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, jako druh řízení o výběru žádosti podle § 146 správního řádu).“¹⁸⁷ S ohledem na čl. 2 odst. 2 Legislativních pravidel vlády, který stanoví mimo jiné požadavek na jednoznačnost právního předpisu, je třeba preferovat první variantu, tedy formální kritérium.

Příkladem ustanovení správního řádu, která se aplikují pouze na základě zvláštních zákonů, je například poskytnutí předběžné informace podle § 139 správního řádu, řešení sporů vyplývajících z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů

¹⁸⁶ Dle dříve popsaných typů vztahu obecné a zvláštní úpravy správního řízení by se zde jednalo o tzv. iniciaci.

¹⁸⁷ KNĚŽÍNEK, J., MLSNA, P., VEDRAL, J. *Příprava návrhů právních předpisů. Praktická pomůcka pro legislativce*. Praha: Úřad vlády, 2010, s. 173-174

podle § 141 odst. 1 správního řádu, vedení řízení s předstihem žádosti podle § 145 odst. 1 správního řádu, vedení řízení o výběru žádosti podle § 146 odst. 1 správního řádu nebo uzavírání koordinačních veřejnoprávních smluv týkajících se výkonu státní správy podle § 160 odst. 5 správního řádu.

Sporné v této souvislosti bylo s ohledem na zpočátku nejednotnou soudní judikaturu také to, jestli je možné vydávání opatření obecné povahy podle § 171 správního řádu pouze v případech, že to zvláštní zákon výslovně předpokládá, nebo to je možné i tehdy, pokud určité akty svým věcným obsahem znaky opatření obecné povahy splňují. K této problematice a převaze materiálního pojetí opatření obecné povahy se budu podrobně věnovat v kapitole věnované použití části šesté správního řádu.

Konkrétním příkladům, jakým způsobem je vyjádřen vztah ke správnímu řádu ve zvláštních zákonech, se budu zabývat i v dalších kapitolách. V nich budu podrobně popisovat, jakým způsobem je odkazováno na použití, resp. vyloučení správního řádu nebo jeho jednotlivých částí či ustanovení v daňovém řádu (resp. v předchozím zákoně o správě daní a poplatků), v zákoně o přestupcích, ve stavebním zákoně nebo v zákoně o státní kontrole, resp. v zákonech upravujících kontrolu územně samosprávných celků. Na konkrétních ustanoveních vyjadřujících v těchto zákonech vztah ke správnímu řádu popíšu a vysvětlím, nakolik jsou tato ustanovení přesná, a zda se tedy správní řád použije pouze v případech, které jsou zde výslovně zmíněny, nebo se musí správní řád použít i nad rámec těchto ustanovení, a to právě díky principu subsidiarity.

4.6 Specifické případy použití správního řádu

4.6.1 Použití správního řádu na rozhodovací činnost některých ústavních činitelů

Použití správního řádu je podle aktuální soudní judikatury, resp. některých legislativních změn poměrně široké, dokonce ještě širší než bylo autory tohoto předpisu původně zamýšleno. Fakticky jeho aplikace přesahuje hranice vnějších vztahů ve veřejné správě a nachází své uplatnění více či méně rovněž na vztahy uvnitř veřejné správy, kde by byla aplikace správního řádu ještě před pár lety téměř nemyslitelná s ohledem na obecně přijímanou představu¹⁸⁸ o tom, na jaké vztahy má dopadat. Dochází tak k postupnému rozšiřování působnosti správního řádu, v některých případech pouze nepřímo a „nenápadně“

¹⁸⁸ Aplikace správního řádu na vztahy související s nadřízeností a podřízeností byla předchozím správním řádem výslovně vylučována, a to v jeho § 2 písm. a). Nemožnost uplatnění správního řádu na otázky služebního poměru pak vylučoval výslovně také správní řád z roku 1928 (srov. jeho § 1 odst. 2).

(o použití správního řádu judikatura výslovně nehovoří, nicméně z celkového kontextu rozhodnutí je nutné jeho použití dovozovat), v jiných případech zcela výslovně.

V této kapitole, resp. v kapitolách následujících, se proto zaměřím na některé zvláštní a svým způsobem specifické případy z této oblasti a poukážu na to, jak na tyto případy pohlíží odborná literatura a zejména též soudní judikatura, která vzhledem ke své závaznosti pro konkrétní případy nedává příslušným „správním orgánům“ příliš prostoru pro postup odchýlný. Zmíním proto nejprve rozhodovací činnost vlády, prezidenta republiky a ministra spravedlnosti, a v následujících kapitolách též otázku uplatnění správního řádu ve věcech služebního poměru nebo pro úplnost také to, nakolik je možné uplatnit správní řád na rozhodování o dotacích nebo v oblasti veřejných zakázek.

Pokud jde o otázku působnosti správního řádu na prezidenta republiky a vládu, resp. její členy, uvádí komentář ke správnímu řádu, jehož jsem spoluautorem, následující: „Je třeba si uvědomit, že s ohledem na charakter jejich pravomocí stanovených primárně Ústavou a také s ohledem na účel správního řádu a charakter pravidel v něm obsažených (regulace výkonu vrchnostenské veřejné správy směřující vůči konkrétním adresátům veřejné správy), se správní řád na výkon jejich pravomocí (*až na určité výjimky*) nevztahuje, neboť jejich funkce nespočívá v rozhodování konkrétních záležitostí v oblasti veřejné správy, ale v obecném politickém řízení exekutivy.“¹⁸⁹ Právě u těchto výjimek bych se chtěl nyní pozastavit, ať už se týkají postupu vlády podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nebo případů, kdy prezident republiky, popřípadě ministr spravedlnosti rozhoduje o právním postavení osob podílejících se určitým způsobem na výkonu veřejné moci.

Vedle toho (zde však vláda fakticky nevystupuje jako správní orgán, ale jako ten, kdo v konečné instanci přijme politické rozhodnutí) může vláda postupovat podle § 136 odst. 6 správního řádu při řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování. V těchto případech se postupuje přiměřeně podle ustanovení správního řádu o řešení sporů o příslušnost¹⁹⁰ s tím, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo

¹⁸⁹ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 4

¹⁹⁰ Srov. zejména § 11 odst. 2 a § 133 správního řádu.

dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě.¹⁹¹ Vláda tedy musí vyřešit uvedený rozpor a konstatovat, jakým způsobem v této věci dále postupovat. Nevydává zde rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, protože nerozhoduje o právech či povinnostech konkrétních osob, ale pouze o rozporu mezi správními orgány.

Skutečnost, že i vláda může vydávat konkrétní akty aplikace práva vrchnostenského charakteru, konstatoval například již Vrchní soud v Praze rozhodnutím ze dne 7. 5. 1993 č.j. 6 A 111/92-6.¹⁹² Zde uvedl, že pouze tyto akty aplikace práva „mohou být podrobeny kognici soudu v souladu s článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod k žalobě podané tím, kdo byl vydáním takového aktu zkrácen na svých právech. Nelze však mít za to, že jakékoli vládní usnesení je rozhodnutím, proti němuž je možno brojit podáním žaloby. Rozhodnutím správního orgánu v tomto smyslu nejsou akty, které vláda činí jako orgán zvláštního druhu výkonné moci, moci vládní.“

Jako příklad konkrétního aktu aplikace práva vrchnostenského charakteru mohu v případě vlády uvést její rozhodování podle předchozího znění § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny. V tomto paragrafu bylo v období od 28. dubna 2004¹⁹³ do 30. listopadu 2009 stanoveno, že výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích podle § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2, § 36 odst. 2, § 45h a 45i v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povoluje v každém jednotlivém případě svým rozhodnutím vláda.

Ačkoli se zde jednalo o rozhodování o výjimkách ze zákazů a tedy fakticky o rozhodování o právech a povinnostech dotčených osob, procesní postup vlády tomu podle mého názoru dostatečně neodpovídal.¹⁹⁴ Vzhledem k tomu, že tato kompetence byla svěřena (domnívám se, že ne zcela systematicky) přímo vládě, musela vláda podle toho také jednat a tedy vystupovat jako správní orgán. Domnívám se, že jako správní orgán měla v případech, kdy byla dána působnost správního řádu a mělo se jednat o správní řízení ve smyslu jeho § 9, postupovat podle příslušných ustanovení správního řádu (vedle základních zásad činnosti správních orgánů zejména podle části druhé a třetí správního řádu). V praxi však bylo o těchto výjimkách rozhodováno zcela neformálně a místo správního rozhodnutí bylo vydáváno pouze usnesení vlády nesplňující náležitosti § 67 a násl. správního řádu. Dříve nebo později tedy muselo dojít ke zpochybnění tohoto postupu.

¹⁹¹ Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.

¹⁹² Správní právo, 1994, sv. 1, č. 18, s. 25

¹⁹³ Tato kompetence přešla na vládu novelou zákona o ochraně přírody a krajiny č. 218/2004 Sb. Před její účinností rozhodovaly o těchto výjimkách orgány ochrany přírody, které byly příslušné k vyhlášení ochrany. U národních parků a chráněných krajinných oblastí bylo tímto orgánem Ministerstvo životního prostředí.

¹⁹⁴ Nejednalo se přitom o zanedbatelný rozsah případů a ročně se rozhodovalo až o několika stech výjimkách.

K tomu došlo v roce 2008, kdy byla podána žaloba k Městskému soudu v Praze proti usnesení vlády č. 1399 ze dne 12. 12. 2007, kterým vláda rozhodla, že se dle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, nepovoluje výjimka ze zákazů uvedených v § 16 odst. 1 písm. c) a § 26 odst. 1 písm. b) tohoto zákona.¹⁹⁵ Žalobce oprávněně namítal, že procesní postup vlády byl nezákonný, protože porušila jeho procesní práva žalobce, když nepostupovala v souladu se správním řádem [porušila mimo jiné ustanovení § 27 odst. 1 písm. a), 36 odst. 3, § 47 odst. 1, § 49 odst. 1, § 68 a § 72 odst. 1, jakož i ustanovení § 3 a § 4 odst. 3, 4 správního řádu]. Žalobce zejména zdůraznil, že rozhodnutí vlády při nepovolování výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny nepochybně naplňovalo definici rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu a na postup vlády se při rozhodování dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny vztahovaly obecné předpisy o správním řízení, jak plyne z § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Naprostá absence odůvodnění napadeného usnesení pak způsobovala jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního.

Městský soud v Praze k tomu, podle mého názoru správně, ve svém rozhodnutí ze dne 29. 6. 2010 č.j. 7 Ca 19/2008-33¹⁹⁶ uvedl: „Pokud tedy zákon vládě ukládal povinnost o výjimce rozhodnout podle obecných předpisů o správním řízení, nutně muselo být takové rozhodnutí vydáno v souladu s ust. § 67 a násl. správního řádu. Rozhodnutí tedy muselo být vyhotoveno v písemné formě s uvedením výroků rozhodnutí, odůvodnění rozhodnutí a poučení o opravných prostředcích. Rozhodnutí muselo být podepsáno. Tuto povinnost přitom měla přímo vláda vystupující v tomto ohledu jako správní orgán, nemohla být splněna sdělením jiného správního orgánu o vydání usnesení (rozhodnutí), kterým bylo žádosti o udělení výjimky rozhodnuto..... Absence odůvodnění rozhodnutí způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Procesní vadou, která může způsobit nezákonnost rozhodnutí, je pak také absence poučení o opravných prostředcích a absence podpisu oprávněné osoby.“

S ohledem na výše uvedené skutečnosti soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a pro porušení ustanovení o řízení před správním orgánem podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) a písm. c) soudního řádu správního. Z tohoto soudního rozhodnutí dovozují, že pokud vláda vystupuje jako správní orgán a rozhoduje o právech a povinnostech určitých osob, musí postupovat podle správního řádu.

¹⁹⁵ Nebyla tedy povolena výjimka ze zákazu tábořit na území chráněných krajinných oblastí a národních parků v České republice mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody.

¹⁹⁶ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2011, sv. 1, č. 2178

V tomto případě nelze hovořit pouze o subsidiární aplikaci správního řádu, protože pro procesní postup vlády není stanovena žádná odchylná a tedy přednostně použitelná úprava, a postupovat podle správního řádu se musí plně.

Současné znění § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny bylo zavedeno s účinností od 1. prosince 2009 zákonem č. 349/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Tento paragraf dnes stanoví, že výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2, § 36 odst. 2, § 45h a 45i v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, schvaluje v každém jednotlivém případě svým usnesením vláda. Správním orgánem příslušným k udělení této výjimky není ale dnes vláda, ale Ministerstvo životního prostředí.¹⁹⁷ Postup je tedy takový, že Ministerstvo životního prostředí po obdržení žádosti o výjimku předloží tuto žádost do 60 dnů na jednání vlády. Ta má usnesením stanovit, zda bude výjimce vyhověno nebo nikoli, a do 30 dnů po projednání ve vládě vydá ministerstvo rozhodnutí podle usnesení vlády.

Důvodová zpráva novely, která tuto současnou podobu § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny zavedla, přiznává potřebu respektovat postup podle správního řádu a uvádí: „Současná právní úprava procesu vydávání výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích je řešena nestandardně a není vyhovující. Kompetentním orgánem je podle stávající právní úpravy vláda, která však vydává výjimky usnesením na základě podkladů připravovaných ministerstvem. Výjimky jsou v praxi vydávány mimo správní řízení, na procesu není zajištěna účast veřejnosti. Navrhuje se převedení kompetence na odborně způsobilé orgány a do režimu standardního správního řízení, přičemž v případě vzniku rozporu bude v konečné fázi rozhodovat vláda postupem podle § 136 odst. 6 správního řádu Převedení kompetence rozhodovat o výjimkách ze zákazů ve zvláště chráněných územích je plně v souladu se správním řádem, kdy bude oproti současnému faktickému stavu výjimka vydávána ve standardním správním řízení se všemi důsledky a procesními instituty, které pro správní řízení

¹⁹⁷ Navíc je v § 43 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny uvedeno, že výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2 a § 36 odst. 2 tohoto zákona lze povolit v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, nebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území.

vyplývají ze zákona nebo ze správního řádu, a to včetně možnosti účasti veřejnosti podle § 70 zákona.“¹⁹⁸

K této současné právní úpravě musím uvést, že ani ji nepovažuji za příliš šťastnou, protože odděluje orgán, který o věci fakticky rozhoduje (vláda), a orgán, který vede v této věci správní řízení (Ministerstvo životního prostředí).¹⁹⁹ Protože rozhodnutí Ministerstva životního prostředí musí z pozice podřízeného respektovat názor vlády, je nutné tento názor vlády považovat za závazný. Je otázkou, jestli může být toto usnesení vlády chápáno jako závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu. S ohledem na text zákona se domnívám, že ano, protože se jedná o úkon, který není samostatným rozhodnutím, jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí Ministerstva životního prostředí a je učiněn vládou na základě zákona. Z povahy věci zde ale nebude možné aplikovat úpravu o přezkoumání závazného stanoviska podle § 149 odst. 4 nebo 5 správního řádu, protože vláda nemá žádný nadřízený správní orgán a nelze jej dovodit ani z § 178 odst. 2 správního řádu. I na závazná stanoviska tedy sice dopadá správní řád, ale již nikoli v takovém rozsahu jako na správní rozhodnutí, kterým z povahy věci toto usnesení vlády za minulé právní úpravy bylo.

Navíc musím (ve shodě s názorem Milana Damohorského²⁰⁰) poukázat na skutečnost, že formulace § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny hovoří o výjimkách ze zákazů i podle § 45h a 45i tohoto zákona, nicméně tyto paragrafy žádné zákazy nestanoví a jejich uvedení tedy postrádá logickou návaznost. Legislativně-technickou chybou je zřejmě i to, že § 43 hovoří o tom, že „veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody“ a fakticky tak ochranu přírody za veřejný zájem nepovažuje (správně mělo být uvedeno, že „jiný“ veřejný zájem nepřevažuje nad zájmem ochrany přírody).

Celkově tedy mohu shrnout, že změny § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, které přinesly zákony č. 218/2004 Sb. a č. 349/2009 Sb., nebyly podle mého názoru cestou k lepšímu a z pohledu správního procesu byla nejvhodnější úprava účinná do 27. dubna 2004, podle které o výjimkách ze zákazů ve zvláště chráněných územích rozhodoval orgán ochrany přírody, který byl příslušný k vyhlášení ochrany. U národních parků a chráněných krajinných oblastí bylo tímto orgánem Ministerstvo životního prostředí.

¹⁹⁸ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 304/2009 Sb. kterým se mění zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů – sněmovní tisk z roku 2007 č. 387 - dostupný v ASPI LIT32664CZ

¹⁹⁹ Pouze o výjimkách podle § 43 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny rozhodují krajské úřady a správy národních parků a chráněných krajinných oblastí.

²⁰⁰ Viz blíže DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck 2010, s. 374

Dále se pozastavím u toho, nakolik se správní řád uplatní v případě, kdy prezident republiky, popřípadě ministr spravedlnosti rozhoduje o právním postavení soudců, justičních čekatelů, státní zástupců či jiných osob podílejících se na výkonu státní (veřejné) moci.²⁰¹

Pokud jde o prezidenta republiky, souhlasím s názorem Vladimíra Mikule, který již v minulosti poukázal na to²⁰², že je třeba rozlišovat ty jeho pravomoci, které se realizují ve formě rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, resp. § 65 soudního řádu správního (kterými v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby) a odpovídají postavení prezidenta jako správního úřadu, a ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě ústavních aktů a odpovídají postavení prezidenta jako ústavního činitele. Pokud se jedná o první případ, kdy jako orgán moci výkonné vykonává působnost v oblasti veřejné správy, má podle mého názoru postavení správního orgánu a jeho rozhodnutí tak spadá do působnosti správního řádu i soudního řádu správního.

Z hlediska historického srovnání lze uvést, že prezident měl postavení správního orgánu i z pohledu práva prvorepublikového. Zákon č. 164/1937 Sb.z.a.n., o nejvyšším správním soudě, uváděl, že ho pak v těchto případech zastupuje před Nejvyšším správním soudem příslušné ministerstvo.²⁰³ Vladimír Mikule v této souvislosti výstižně podotkl: „Nevidím žádné podstatné důvody, pro které by uvedené závěry, učiněné za platnosti Ústavy z roku 1920, neměly platit i pro stav za platnosti Ústavy nynější. Plenární usnesení starorakouského správního soudu z roku 1879, podle něhož císař z ústavních důvodů nikdy nemůže být považován za správní úřad, snad v demokratické republice již využito být nemůže.“²⁰⁴

Skutečnost, že prezident republiky je v těchto případech správním orgánem *sui generis* dovodilo rovněž rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006 č.j. 4 Aps 3/2005-35.²⁰⁵ Toto rozhodnutí se zabývalo postavením prezidenta při jmenování, resp. nejmenování justičních čekatelů a výslovně k tomu uvedlo, že pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce dle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy je výrazem jeho postavení v rámci moci výkonné jako „správního úřadu“.

²⁰¹ Otázka uplatnění správního řádu zde souvisí i s otázkou uplatnění soudního řádu správního. Soudním přezkumem se zabýval například též Jiří Malenovský v článku: MALENOVSKÝ, J. K problematice soudní kontroly aktů prezidenta republiky, *Právník*, 2010, č. 1, s. 1 a násl.

²⁰² MIKULE, V. Prezident republiky jakožto správní orgán? In Klíma, K., Jirásek, J. (eds.): *Pocta Jánu Gronsému*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 165 a násl.

²⁰³ Blíže s touto problematikou zabýval také článek: KREJČÍ, J. Podléhají právní akty prezidenta republiky kontrole nejvyššího správního soudu? In: *Pocta k šesťdesiatym narodeninám dr. Karla Laštovku*. Bratislava 1936, s. 221 a násl.

²⁰⁴ MIKULE, V. Soudní ochrana proti rozhodnutí, jimž byl předseda soudu odvolán z funkce – nová otázka. *Právní zpravodaj*, 2006, č. 3

²⁰⁵ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2006, sv. 8, č. 905

Uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Aps 3/2005-35 mimo jiné konstatovalo jak to, že zákon o soudech a soudcích, ani jiný zákon, nezakládá justičnímu čekateli právo (nárok) být prezidentem republiky jmenován soudcem, tak také to, že se na dané rozhodnutí prezidenta, ať kladné nebo záporné, musí pohlížet jako na rozhodnutí v „materiálním“ slova smyslu. Výslovně pak uvedlo: „Již výše bylo uvedeno, že rozhodování prezidenta, jehož prostřednictvím realizuje svoji pravomoc jmenovat soudce, má povahu i formu správních úkonů; prezident republiky přitom vystupuje jako „správní úřad“ sui generis. V dané věci prezident republiky vystupuje jako reprezentant moci výkonné, který autoritativně aplikačně rozhoduje v oblasti právně garantovaných a také determinovaných veřejných subjektivních práv vně stojících subjektů, se závaznými právními důsledky pro tyto subjekty. Dopadům takových rozhodnutí, jakož i dalších aktů či úkonů prezidenta republiky při výkonu jeho pravomoci jmenovat soudce (vzhledem k tomu, že zákonná úprava nestanoví jinak), musí v právním státě nutně příslušet stejná právní ochrana jako dopadům rozhodnutí či jiných aktů či úkonů jiných správních úřadů.“

Nejvyšší správní soud tedy vytkl Městskému soudu v Praze, že pochybil, když napadeným usnesením rozhodl, že posuzovaná věc (s ohledem na to, že uchazeč o funkci soudce nedisponuje nárokem na jmenování soudcem) nespadá do správního soudnictví, aniž by se zabýval tím, co žalobce namítal [zkrácení na svém veřejném subjektivním právu na zákaz diskriminace (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), porušení veřejného subjektivního práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím [čl. 21 odst. 4 Listiny, čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech] a porušení veřejného subjektivního práva na projednání věci (mimo jiné) bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny)], to vše ve spojení s legitimním očekáváním. Na rozdíl od Městského soudu v Praze tedy Nejvyšší správní soud považoval tuto problematiku za problematiku spadající do správního soudnictví. Výslovně se však nezabýval otázkou, zda prezident republiky měl postupovat při tomto rozhodování podle správního řádu. S ohledem na text odůvodnění tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a výše uvedené argumenty se však domnívám, že tomu tak být mělo. To ostatně potvrzuje i skutečnost, že se Nejvyšší správní soud výslovně zabýval otázkou odůvodňování rozhodnutí, resp. jeho neodůvodňování v případech, v jakých to předpokládá správní řád.²⁰⁶

Zmínit bych chtěl také rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2007 č.j. 5 Ca 127/2006-122. Toto rozhodnutí konstatovalo nezákonnou nečinnost prezidenta republiky za stejných podmínek, jaké platí pro správní orgány, a uložil mu povinnost rozhodnout ve

²⁰⁶ Srov. § 68 odst. 4 správního řádu, resp. § 47 odst. 1 předchozího správního řádu.

lhůtě 6 měsíců od právní moci rozsudku. Městský soud dovodil, že má-li rozhodování prezidenta republiky, jehož prostřednictvím realizuje pravomoc jmenovat soudce, povahu správního aktu, pak má prezident republiky povinnost o návrhu na jmenování justičního čekatele rozhodnout. Tím bylo myšleno buď navrženého kandidáta do funkce jmenovat, nebo jeho jmenování výslovně a s uvedením konkrétních důvodů odmítnout.

Navíc bych chtěl poukázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008 č.j. 4 Ans 9/2007-197²⁰⁷, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí Městského soudu. Zde se uvádí, že na jmenování justičního čekatele soudcem sice není právní nárok, z toho však nevyplývá, že by byl z kontroly ve správním soudnictví vyloučen také celý proces, který jmenování do funkce soudce předchází.

Pokud jde o úpravu tohoto procesního postupu, musím zdůraznit, že zde ve zvláštním zákoně prakticky chybí. Se zohledněním výše uvedeného proto musím dojít k závěru, že se bez stanovení speciální úpravy má i na tyto případy vztahovat správní řád. To však neznamená, že by se musel uplatnit v plném rozsahu. Domnívám se, že by bylo možné připustit, že toto „řízení“ je značně specifické a nejedná se o klasické řízení o žádosti ani o řízení zahájené z moci úřední. Proto bych dovozoval, že by zde byla řada ustanovení správního řádu (týkajících se způsobu zahájení řízení, některých procesních práv účastníků řízení nebo opravných prostředků) z povahy věci vyloučena. Souhlasím proto s Josefem Vedralem, který v této souvislosti celkem příznačně uvádí: „rozhodování o jmenování justičních čekatelů je postupem svou povahou značně specifickým, který se jen těžko vměšťná do základních kategorií správního řízení upravených správním řádem, tzn. řízení o žádosti a řízení z moci úřední, což by mělo svědčit spíše pro vyloučení správního řádu, resp. podstatné části jeho ustanovení o správním řízení, „z povahy věci“, neboť se na danou věc prostě nehodí (přínejmenším z podstatné části).“²⁰⁸

Dále musím dodat, že určitá úskalí názoru na použití správního řádu spatřuji v současném přístupu prezidenta republiky. Ten odmítá již skutečnost, že by jeho akty měly podléhat přezkumu správních soudů, o to více pak svazování konkrétními procesními pravidly. Naštěstí nejsou tyto případy příliš časté a ono nejmenování souviselo se změnou předpokladů pro činnost soudců, konkrétně se zvýšením jejich minimálního věku s účinností od 1. července 2003.²⁰⁹ Přesto bych však doporučil související právní úpravu (zejména

²⁰⁷ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2008, sv. 12, č. 1717

²⁰⁸ VEDRAL, J. *Rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním - pokus o srovnání na vybraných příkladech*. ASPI, 2010. ASPI LIT35956CZ

²⁰⁹ K této změně došlo zákonem č. 192/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění

v zákoně o soudech a soudcích) blíže zpřesnit a procesní stránku věci vyjasnit například stanovením vlastních procesních pravidel přednostně použitelných před správním řádem.

V této souvislosti si lze klást stejnou otázku, kterou vznesl již dříve Josef Vedral²¹⁰, tedy jakým způsobem do budoucna přistupovat k těmto, resp. dále uvedeným případům a zda by se měl správní řád vůbec vztahovat na rozhodování příslušných orgánů, která se týkají právního postavení jednotlivců podílejících se v nějaké podobě na výkonu veřejné moci, když se nejedná o klasická rozhodnutí s externími účinky, ale spíše o interní akty vydávané v rámci systému veřejné moci (orgány veřejné moci nejsou pochopitelně nositeli subjektivních práv, nicméně veřejnou moc v rámci takových orgánů mohou vykonávat jen konkrétní osoby, které nositeli subjektivních práv jsou). Pro posouzení této otázky se musím zabývat i dalšími případy, které mohou nastat, a zobecnit tak přístup soudní judikatury i odborné veřejnosti.

Rozhodovací činnost prezidenta republiky byla předmětem soudního přezkumu rovněž v případě, který se týkal odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu. Tímto případem se zabýval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 12. 9. 2006 sp. zn. II. ÚS 53/06.²¹¹ Důvodem ústavní stížnosti zde bylo, že napadené rozhodnutí prezidenta republiky uvádělo pouze toto: „Vážená paní předsedkyně, rozhodl jsem se vyhovět žádosti ministra spravedlnosti ze dne 25. ledna 2006 a podle § 106 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), Vás odvolávám z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu“. Nebylo tedy vůbec odůvodněno.²¹² Neústavnost tohoto rozhodnutí spatřovala stěžovatelka (odvolaná předsedkyně Nejvyššího soudu) v nedostatku jeho odůvodnění, ze kterého nebylo zřejmé, v čem došlo k naplnění ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, tedy k závažnému nebo opakovanému porušení zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudu. Stěžovatelka měla za to, že napadeným rozhodnutím prezidenta republiky došlo k porušení ústavně zakotveného zákazu libovůle v poměru ke všem třem mocím ve státě, což je nepřijatelné v právním státě, stojícím na principu primátu občana nad státem a na principu dělby moci. V doplnění ústavní stížnosti pak navíc označila toto rozhodnutí za nicotné a uvedla námitky vůči jeho obsahu i procesu souvisejícímu s vydáním tohoto rozhodnutí.

pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

²¹⁰ VEDRAL, J. *Rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním - pokus o srovnání na vybraných příkladech*. ASPI, 2010. ASPI LIT35956CZ

²¹¹ Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 2006, sv. 42, č. 159

²¹² Teprve následujícím dopisem došlo ze strany prezidenta republiky k doplnění některých důvodů tohoto rozhodnutí.

Ústavní soud se v tomto nálezu zabýval otázkou, zda rozhodnutím prezidenta republiky nedošlo k zásahu do nezávislosti soudnictví a narušení Ústavou ČR zaručené dělby moci. Přitom poukázal na to, že funkci předsedkyně soudu nelze oddělit od její funkce soudkyně, na základě čehož dovozoval nemožnost jejího odvolání bez zohlednění čl. 82 odst. 2 Ústavy ČR, tedy bez zohlednění toho, že pravidla týkající se odvolávání soudců musí platit i pro jejich předsedy, resp. místopředsedy.

V samotném nálezu se k tomu dále uvádí: „Ústavní soud konstatuje, že čl. 21 odst. 4 Listiny se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce. Účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého článku 21, se nevyčerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celou dobu výkonu této funkce. Pokud je tedy tímto článkem Listiny sledováno umožnit občanům správu veřejných záležitostí, musí být subjekt vykonávající funkci nadán rovněž ochranou před libovůlí státu, která by mu mohla bránit ve výkonu veřejné funkce. Samotné právo na přístup k veřejným funkcím by nemělo smysl, pokud by neobsahovalo i ochranu v průběhu výkonu funkce.“

Tento nálezk odkázal rovněž na dřívější rozhodnutí Ústavního soudu, například nálezk ze dne 30. 5. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 18/06²¹³ nebo ze dne 18. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 7/02²¹⁴, ve kterém řešil rovněž problematiku odvolávání soudců. Z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/06, který se zabýval i charakterem státní správy soudů, považují za vhodné zmínit alespoň konstatování: „Pravidlo, podle kterého, „kdo jmenuje, odvolává“, je naprosto logické v případech, kdy se jedná o přímý vztah nadřízenosti či podřízenosti. Takový vztah však není mezi prezidentem republiky a předsedou Nejvyššího soudu.“ S tímto závěrem ovšem někteří soudci Ústavního soudu nesouhlasili a vyjádřili k němu své odlišné stanovisko.

Například soudce Vladimír Kůrka poukázal na to, že správa soudů se obsahem či režimem neodlišuje ani od státní správy ani od správy jako takové, a proto nelze odůvodnit názor, že v jejím rámci neplatí princip nadřízenosti a podřízenosti, jenž je správě jinak vlastní. K tomu dodal, že není udržitelnou představa, že tam, kde ministerstvo vykonává správu soudu prostřednictvím jeho předsedy, není předseda soudu vůči němu ve vztahu podřízenosti, stejně jako je samozřejmé, že předseda krajského soudu je naopak nadřízen předsedovi soudu okresního, jestliže správu tohoto soudu vykonává ministerstvo jeho prostřednictvím. Jestliže Ústavní soud nezpochybňuje ustanovení § 120 odst. 2 zákona o soudech a soudcích, že (státní) správu Nejvyššího soudu vykonává ministerstvo prostřednictvím předsedy tohoto

²¹³ Sbírka zákonů č. 397/2006 Sb.

²¹⁴ Sbírka zákonů č. 349/2002 Sb.

soudu, pak totéž - existence vztahů nadřízenosti a podřízenosti – by mělo platit i zde. Osobně souhlasím s tím odlišným stanoviskem Vladimíra Kůrky a v případě výkonu správy soudů bych vycházel právě z tohoto argumentu podobnosti, tedy že by zde stejně jako ve státní správě měly platit zmíněné vztahy nadřízenosti a podřízenosti, pochopitelně pouze vůči osobám, které státní správu soudu vykonávají.

Soudci Vladimír Kůrka a Pavel Rychec pak ve svých odlišných stanoviscích poukázali též na to, že stěžovatelka podala již dříve správní žalobu k Městskému soudu, která zřejmě vycházela z předpokladu, že prezidentovo rozhodnutí bylo úkonem v oblasti veřejné správy učiněným orgánem moci výkonné, o kterém v té době nebylo rozhodnuto, takže stěžovatelka nevyčerpala všechny procesní prostředky, které jí zákon k ochraně jejího práva poskytuje.

I když v posuzovaném nálezu ze dne 12. 9. 2006 sp. zn. II. ÚS 53/06 dospěl Ústavní soud k závěru, že je rozhodnutí prezidenta republiky protiústavní a jako takové je zrušil, neučinil tak z důvodu, že by rozhodnutí prezidenta republiky bylo nepřezkoumatelné nebo že by nebylo provedeno v určitém procesním režimu, ale protože zde bylo spatřováno porušení práva na přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Uvedl tedy, že poté, kdy shledal zásah do hmotného ústavně zaručeného práva stěžovatelky chráněného čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, neposuzoval již namítané porušení procesního ústavně zaručeného práva dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

U tohoto nálezu Ústavního soudu musím poukázat také na to, jak ostatně uvedl již v minulosti Vladimír Mikule²¹⁵, že Ústavní soud zde prezidenta republiky za správní úřad (na rozdíl od předchozího popsaného případu, kde Nejvyšší správní soud přezkoumával nejmenování justičních čekatelů) zřejmě nepovažoval, protože pokud by tak učinil, musel by (jak naznačoval soudce Vladimír Kůrka a Pavel Rychec) ústavní stížnost zamítnout jako nepřípustnou pro nevyčerpání procesních prostředků, které zákon k ochraně práv poskytuje, protože přezkoumání aktu správního úřadu přísluší a priori správním soudům.

Pohledy soudu tak nebyly v těchto případech jednotné. Otázka toho, zda je při odvolání předsedy a místopředsedy soudu jakožto orgánu státní správy soudů poskytována ochrana ve správním soudnictví, byla do budoucna vyřešena tím, že novelizované znění § 106 zákona o soudech a soudcích tuto pravomoc již nesvěřuje prezidentovi republiky, ale pouze kárnému soudu, který tak může učinit rozhodnutím v kárném řízení podle zákona č. 7/2002

²¹⁵ MIKULE, V. Soudní ochrana proti rozhodnutí, jímž byl předseda soudu odvolán z funkce – nová otázka. *Právní zpravodaj*, 2006, č. 3

Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců. Tím byla současně vyřešena i procesní stránka této problematiky a o uplatnění správního řádu v těchto případech proto není třeba dále polemizovat.

Dalším případem rozhodnutí týkajícího se výkonu veřejné funkce (nyní již ve vztahu k ministrovi spravedlnosti), u kterého bych se chtěl pozastavit, je případ přeložení soudce. Na rozdíl od předchozích případů zde zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, s postupem podle správního řádu výslovně počítá, když v § 73 odst. 2 uvádí, že není-li stanoveno jinak, platí pro řízení a rozhodnutí přiměřeně ustanovení správního řádu. Předpokládá se zde tedy výslovně podpůrné použití správního řádu. Hovoří se sice pouze o přiměřeném použití správního řádu, nicméně toto pravidlo by bylo nutné s ohledem na dále uvedené interpretovat tak, že se správní řád uplatní všude tam, kde to není z povahy věci vyloučeno. Pouze tam, kde povaha věci aplikaci určitých ustanovení správního řádu vylučuje (kde například zákon o soudech a soudcích stanoví odchýlnou úpravu²¹⁶), uplatnit se nemohou.

Jak tomu v těchto případech s užitím správního řádu je, mohu demonstrovat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2009 č.j. 5 As 13/2009-61.²¹⁷ To uvádí: „Zákon o soudech a soudcích, ani jiný zákon, nezakládá žádnému soudci právo (ve smyslu nároku) být soudcem toho kterého konkrétního soudu. Stejně tak je zřejmé, že jde o rozhodování o „návrhu“, který podává zpravidla předseda soudu, k němuž má být soudce přidělen, ale může tak učinit (jak tomu bylo i v daném případě) i sám soudce. Na rozhodnutí ministra spravedlnosti, ať již kladné, či příp. i záporné, je třeba především nutno nazírat jako na rozhodnutí v „materiálním“ slova smyslu, bez výslovně předepsaných náležitostí jeho písemného vyhotovení. Je třeba proto vycházet z obecných principů a základních standardů správního řízení. Vzhledem k tomu, že veškerý výkon exekutivních pravomocí orgánů veřejné moci musí být jak co do případů a mezí, tak i co do způsobů, v souladu se zákony (čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy), musí být respektovány nesporně i zásady činnosti správních orgánů obsažené v ust. § 2 – § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.“

Speciálně k tomu, že slova o přiměřeném užití správního řádu mohou fakticky znamenat jeho užití plné (na vše, co z povahy věci přichází v úvahu), dodává: „Není pochyb o tom, že základní zásady činnosti správních orgánů podle nového správního řádu (§ 2 - § 8, § 177 odst. 1) se díky mnohem širší věcné působnosti (oproti zák. č. 71/1967 Sb.) vztahují

²¹⁶ Například podle § 73 odst. 1 zákona o soudech a soudcích platí, že proti rozhodnutí o přeložení není přípustné odvolání (správně by se zde s ohledem na § 152 správního řádu mělo hovořit o nepřipustnosti rozkladu).

²¹⁷ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 7, č. 1855

nejen na klasické správní řízení, které spočívá v rozhodování o právech a povinnostech osob, ale, a to nejen „přiměřeně“, na veškerou činnost orgánů veřejné správy, na kterou se správní řád vztahuje. Ministr spravedlnosti, jak již bylo uvedeno výše, nepochybně v dané věci vystupuje nikoli jako orgán moci soudní či zákonodárné, ale jakožto vykonavatel správy soudů, tj. veřejné správy sui generis; musí proto při výkonu správy – zde při postupu dle § 71, resp. § 73 zákona o soudech a soudcích, postupovat v intencích ustanovení správního řádu, která z povahy věci přicházejí v úvahu. V tomto řízení a pouze v souvislosti se správním aktem v něm učiněným (přeložení, přidělení) je na místě dovolávat se přiměřeného užití správního řádu; přitom je však vždy nutno postupovat v souladu se zásadami obsaženými v § 2 až § 8 správního řádu.“

Toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu však současně zdůrazňuje, že je třeba v otázce přeložení soudců přednostně aplikovat zákon o soudech a soudcích a tam, kde staví úpravu odchylnou, nelze hovořit ani o přiměřeném užití správního řádu. S ohledem na to nebyla připuštěna pravomoc ministra spravedlnosti postupovat podle § 98 a násl. správního řádu a tedy vést v této věci přezkumné řízení (ministr spravedlnosti totiž v přezkumném řízení podle správního řádu zrušil rozhodnutí o přeložení soudce). Rozhodnutí ministra spravedlnosti vydané v přezkumném řízení bylo vzhledem k absolutnímu nedostatku pravomoci je vydat prohlášeno soudem za nicotné. Současně Nejvyšší správní soud konstatoval, že aplikace správního řádu o přezkumném řízení byla v daném případě aplikací v rozporu s § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích a též s čl. 2 odst. 3 a čl. 82 odst. 2 Ústavy.

Nad rámec výše uvedené však ani z tohoto rozhodnutí nelze bohužel k aplikaci správního řádu dovodit nic bližšího. Není z něj tedy zřejmé, zda by se měl správní řád uplatnit i v případě, když by na něj § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích neodkazoval. Osobně se domnívám, že ano, protože zde (jak bylo uvedeno výše) vystupuje ministr jako vykonavatel veřejné správy a s ohledem na § 1 odst. 2, resp. § 180 správního řádu má být správní řád aplikován všude tam, kde jiný zákon nestanoví odchylnou úpravu, resp. kde je to podle § 180 správního řádu nezbytné. Pak by se ovšem nemělo hovořit pouze o jeho „přiměřeném“ užití. To by podle mě platilo pouze v případě, že by se správní řád sám o sobě uplatnit neměl a díky § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích by tak byla rozšířena jeho působnost i na případy, na které by jinak nedopadal.

Za předpokladu, že by se správní řád měl použít nikoli díky § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích, ale díky svému vlastnímu vymezení působnosti, si můžeme klást otázku, jestli bylo správné nepřipustit provedení přezkumného řízení podle správního řádu.

Osobně se vzhledem k výše uvedenému domnívám, že nikoli. To nepřímě potvrzuje i Josef Vedral, který se touto otázkou zabýval, a konstatoval: „... pokud je rozhodnutí ministra spravedlnosti rozhodnutím podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního a použití správního řádu na vydávání takových rozhodnutí není zákonem vyloučeno (v daném případě je vyloučeno pouze odvolání, přesněji řečeno rozklad), vztahují se na vydávání takového rozhodnutí všechna relevantní ustanovení správního řádu, vč. ustanovení o přezkumném řízení.“²¹⁸

Nutností aplikace správního řádu na postup ministra spravedlnosti se výslovně zabývalo například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004 č.j. 2 As 19/2004-92.²¹⁹ Ačkoli bylo toto rozhodnutím, se kterým plně souhlasím, přijato ještě za účinnosti správního řádu z roku 1967, neměl zde Nejvyšší správní soud o subsidiárním použití správního řádu žádné pochybnosti. V tomto rozhodnutí týkajícím se pozastavení výkonu exekutorského úřadu uvádí: „Platí tedy zásada, že zvláštní zákony musejí obsahovat výslovné ustanovení o vyloučení aplikace správního řádu v případech, kdy jejich úprava rozhodování naplňuje všechny znaky uvedené v § 1 správního řádu (a pokud nejde o věci uvedené v § 2 správního řádu), je-li jejich cílem, aby obecnou právní úpravu správního řízení nebylo možné pro určitá rozhodování použít. Správní řád má v případech, kdy má rozhodování charakter ve smyslu jeho § 1, obecnou podpůrnou (subsidiární) platnost, a jeho ustanovení se tak použijí tehdy, nestanoví-li zvláštní zákon něco jiného.“

V daném případě považoval Nejvyšší správní soud za nepochybné, že rozhodování o pozastavení výkonu exekutorského úřadu má charakter rozhodování ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu, neboť se v rámci něj rozhoduje o (dočasné) úpravě subjektivního práva exekutora vykonávat exekutorský úřad. Protože zde zvláštní zákon, v tomto případě exekuční řád, svěřuje ministru spravedlnosti jako správnímu orgánu pravomoc rozhodovat ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu a přitom neobsahuje žádné ustanovení, které by použití správního řádu vylučovalo, resp. nahrazovalo, je třeba o pozastavení výkonu exekutorského úřadu rozhodovat ve správním řízení podle správního řádu. Musí se proto uplatnit všechna jeho ustanovení, která nejsou z povahy věci vyloučena (vyloučena jsou například ustanovení správního řádu o odvolacím řízení, neboť exekuční řád stanoví, že proti rozhodnutí ministra spravedlnosti lze podat žalobu k soudu).

²¹⁸ VEDRAL, J. *Rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním - pokus o srovnání na vybraných příkladech*. ASPI, 2010. ASPI LIT35956CZ

²¹⁹ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2005, sv. 1, č. 430

S tímto přístupem souhlasím, stejně jako s tím, když zde Nejvyšší správní soud zdůraznil nutnost respektovat práva účastníků správního řízení zaručená správním řádem. Uvedl totiž, že pokud by zákonodárce zamýšlel pro účely správního řízení podle § 122 exekučního řádu vyloučit aplikaci některého z ustanovení správního řádu o právech účastníků řízení, učinil by tak výslovně v tomto zvláštním právním předpise. Takový postup však zákonodárce nezvolil, a proto se v daném řízení všechna práva účastníků správního řízení uplatnit musí. Vzhledem k výše uvedenému zde bylo, podle mého názoru správně, rozhodnutí ministra spravedlnosti nesplňující náležitosti podle správního řádu zrušeno, protože jej soud označil za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

Na podporu aplikace správního řádu bych chtěl dodat, že podle mého názoru nelze pochybovat o tom, že tato rozhodovací činnost ministra spravedlnosti má vrchnostenský charakter (autoritativně rozhoduje o právech jiného, kdo s ním není v rovném postavení, a na jeho vůli nezáleží obsah ministrova rozhodnutí) a není výkonem zákonodárství ani soudnictví. Podle negativní definice veřejné správy vyjádřené v odborné literatuře („veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví“²²⁰) se tedy musí jednat o akt veřejné moci vydaný při výkonu veřejné správy.²²¹ S ohledem na princip enumerativnosti veřejnoprávních pretencí, který zde platí podle čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, je zřejmé, že tento postup musí mít oporu v zákoně, a to nejen z hlediska hmotněprávního (tedy z hlediska důvodů, které musí být naplněny, aby k tomuto postupu mohlo dojít), ale také z hlediska procesního, aby se jednalo o výkon veřejné (státní) moci způsobem, který stanoví zákon, a současně byla zaručena možnost domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu, resp. (jako je tomu zde) u správního orgánu, jak požaduje čl. 36 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na působnost správního řádu se domnívám, že právě tento zákon by měl onen nezbytný zákonný podklad ministrova postupu zaručovat.

V neposlední řadě je třeba zmínit rovněž případy, kdy ministr spravedlnosti rozhoduje o odvolání vedoucího státního zástupce podle § 10 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.²²² Touto problematikou se zabýval Nejvyšší

²²⁰ HENDRYCH D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7 vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 6

²²¹ Toto rozhodnutí je tedy rozhodnutím orgánu moci výkonné ve smyslu § 4 písm. a) soudního řádu správního.

²²² Podle § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství může ministr spravedlnosti odvolat z funkce vrchního státního zástupce, krajského státního zástupce a okresního státního zástupce, pokud závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce. Nejde-li o odvolání z důvodu porušení povinností při výkonu státní správy státního zastupitelství, činí tak na návrh vedoucího státního zástupce, který je podle odstavců 1 až 3 tohoto ustanovení oprávněn navrhnout jmenování do funkce, z níž má být vedoucí státní zástupce odvolán. Podle § 10 odst. 5 může ministr spravedlnosti jmenovat nebo odvolat krajského nebo okresního státního zástupce též na návrh nejvyššího státního zástupce.

správní soud ve svých rozhodnutích ze dne 27. 9. 2010 č.j. 9 As 94/2008-77, ze dne 27. 9. 2010 č.j. 9 As 2/2009-59 a ze dne 12. 11. 2009 č.j. 1 As 9/2009-86.²²³ Neřešil zde ale otázku, jakým způsobem (v jakém procesním režimu) ministr spravedlnosti při tomto odvolávání postupuje. Zabýval se pouze tím, zda jsou tato rozhodnutí ministra spravedlnosti rozhodnutími o veřejných subjektivních právech podléhajícími přezkumu v rámci správního soudnictví, nebo zda jde o rozhodnutí svou povahou pracovněprávní, tedy soukromoprávní povahy.

Nejvyšší správní soud v těchto svých rozhodnutích zdůrazňoval, že vzhledem k veřejnoprávnímu charakteru státního zastupitelství se jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců řídí jinými pravidly než jmenování a odvolávání řídících pracovníků podnikatelských subjektů dle zákoníku práce. Nemohou se zde proto uplatnit pravidla podle § 73 zákoníku práce, ale specifický postup podle § 10 zákona o státním zastupitelství, při kterém vystupuje ministr spravedlnosti v pozici orgánu výkonné moci, tedy jako správní orgán. Neřeší se totiž otázky týkající se pracovněprávních vztahů jednotlivých státních zástupců, ale otázky týkající se státní správy státního zastupitelství.

Uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tedy konstatovala příslušnost správních soudů přezkoumávat rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání vedoucích státních zástupců, nezabývala se však bohužel explicitně otázkou, nakolik se na postup ministra spravedlnosti v těchto případech vztahuje správní řád. Pokud však Nejvyšší správní soud vycházel z předpokladu, že zde ministr spravedlnosti vystupoval jako orgán moci výkonné rozhodující o právech a povinnostech fyzických osob v oblasti veřejné správy, musím dovodit, že se zde správní řád uplatnit měl, pokud to nebylo výslovně vyloučeno a nahrazeno jiným procesním postupem. Na druhou stranu nemohu přehlédnout, že pokud by Nejvyšší správní soud předpokládal aplikaci správního řádu, musela by se dle něj uplatnit i možnost podání rozkladu (na rozdíl od § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích není rozklad v těchto případech vyloučen). Rozklad však odvolanými státními zástupci podán nebyl a Nejvyšší správní soud měl proto podle mého názoru správně kvalifikovat podanou žalobu podle § 68 písm. a) soudního řádu správního jako nepřipustnou, protože nebyl vyčerpán řádný opravný prostředek. Osobně se domnívám, že Nejvyšší správní soud tyto důsledky vůbec nedomýšlel a bez dalšího řešil pouze otázku věcné příslušnosti soudů.

²²³ V případě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 94/2008-77 se jednalo o odvolání okresního státního zástupce, v případě rozhodnutí č.j. 9 As 2/2009-59 o odvolání krajského státního zástupce a v případě rozhodnutí č.j. 1 As 9/2009-86 o odvolání vrchního státního zástupce.

Skutečnost, že se při tomto přístupu (když ministr spravedlnosti rozhoduje jako správní orgán o veřejných subjektivních právech) má aplikovat správní řád, pak výslovně potvrdila navazující rozhodnutí Městského soudu v Praze, která zrušila rozhodnutí ministra spravedlnosti z důvodu procesních vad vycházejících právě z toho, že zde ministr nepostupoval v souladu se správním řádem. Konkrétně tedy například rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 22. 12. 2010 č.j. 9 Ca 427/2007-150²²⁴ ve věci odvolaného vrchního státního zástupce v Olomouci konstatovalo (obdobné to bylo rovněž v případech odvolání jiných vedoucích státních zástupců a tyto závěry je tak možné zobecnit), že zde ministr spravedlnosti vystupuje v postavení orgánu veřejné moci, ve kterém rozhoduje o právech a povinnostech odvolaného vedoucího státního zástupce, aniž by s ním byl v rovném postavení a aniž by obsah rozhodnutí ministra záležel na vůli odvolaného. Jednalo se tedy o konstitutivní správní akt v oblasti veřejné správy.

Městský soud v Praze pak poukázal vedle nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí také na to, že ze strany ministra spravedlnosti došlo k podstatným porušením ustanovení o řízení před správním orgánem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Konkrétně k tomu uvedl: „Nejvyšší správní soud ve zrušovacím rozhodnutí ze dne 12.11.2009 č.j. 1 As 9/2009 – 86 dovodil, že ministr spravedlnosti při odvolávání vedoucích státních zástupců vystupuje jako orgán moci výkonné rozhodující o právech a povinnostech fyzických osob v oblasti veřejné správy. Na postup žalovaného při vydání napadeného rozhodnutí je proto vedle příslušných ustanovení zákona o státním zastupitelství nutno aplikovat rovněž správní řád jakožto zákon, který upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 správního řádu). Zákon o státním zastupitelství neobsahuje speciální procesní úpravu řízení o odvolání vedoucích státních zástupců, a i z tohoto důvodu je v daném řízení na místě použití jednotlivých ustanovení správního řádu (§ 1 odst. 2 správního řádu).“

Protože ministr spravedlnosti žádné řízení nevedl a napadené rozhodnutí bylo prvním úkonem v řízení, upřel tak odvolanému vedoucímu státní zástupci jeho procesní práva (ten se nemohl v průběhu řízení vyjádřit, a to ani k podkladům rozhodnutí, se kterými měl být před vydáním rozhodnutí ve věci seznámen). Dále zde bylo vytknuto porušení § 3 správního řádu a tedy nedostatečné zjištění skutkového stavu věci (když ministr spravedlnosti sám skutkový stav věci vůbec nezjišťoval) i § 68 odst. 3 správního řádu, protože v odůvodnění napadeného

²²⁴ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné na www.nssoud.cz.

rozhodnutí absentovaly úvahy, kterými se ministr řídil při hodnocení podkladů rozhodnutí a při výkladu právních předpisů.

I s ohledem na tento přístup správních soudů bylo v následujícím případě, kdy byl odvolán vrchní státní zástupce v Praze, toto odvolání již provedeno v režimu správního řízení a proti rozhodnutí o odvolání bylo možné podat rozklad. Dle zpráv z tisku²²⁵ byl v tomto případě rozklad skutečně podán, tento případ byl projednáván rozkladovou komisí Ministerstva spravedlnosti a ministrem spravedlnosti bylo rozhodnuto o zamítnutí rozkladu.

K těmto typům řízení mohu shrnout, že zákon o státním zastupitelství v případě odvolávání vedoucích státních zástupců se subsidiárním použitím správního řádu zjevně nepočítal. Správní soudy však vtáhly správní řád jako určitý „zbytkový“ předpis i na případy, na které nebyl zamýšlen, resp. pro které není zcela vhodný, a tím vyvolaly i několik sporných otázek. S ohledem na tento přístup pak podle mého názoru musí platit, že i když by se postupovalo podle správního řádu, je třeba respektovat specifika postavení vedoucích státních zástupců vyplývající ze zákona o státním zastupitelství.

V této souvislosti by muselo být posouzeno, o jaký typ řízení se jedná (zda o žádosti nebo z moci úřední) a kdo v něm vystupuje jako účastník řízení. K tomu se domnívám, že návrh podle § 10 odst. 4, resp. 5 zákona o státním zastupitelství není žádostí ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu. Jedná se vlastně o kvalifikovaný podnět, který zde musí v určitých případech předcházet samotnému procesu odvolávání, a díváme-li se na toto odvolání optikou správního řádu, muselo by se jednat o řízení zahájené z moci úřední. Vzhledem k tomu bych pak za účastníka řízení nepovažoval tohoto navrhovatele či ministra spravedlnosti, ale pouze odvolávaného vedoucího státního zástupce. Z tohoto předpokladu (že jediným účastníkem takového řízení je pouze odvolávaný vedoucí státní zástupce) vycházel i Městský soud v Praze ve výše zmíněném rozhodnutí ze dne 22. 12. 2010 č.j. 9 Ca 427/2007-150. V neposlední řadě by chtěl poukázat na to, že nepovažuji obecně za příliš vhodné, aby v obou instancích rozhodoval jako správní orgán ministr spravedlnosti, tedy aby on rozhodoval o odvolání vedoucího státního zástupce a sám (byť na základě projednání rozkladu v rozkladové komisi) toto své rozhodnutí přezkoumával.

Aby se nejasnosti kolem odvolávání vedoucích státních zástupců a jeho procesního režimu vyřešily, objevovaly se v roce 2011 v tisku²²⁶ zprávy o tom, že Ministerstvo

²²⁵ Srov. <http://www.prvnizpravy.cz/zpravy/z-domova/rozkladova-komise-dala-rampulovi-za-pravdu/> nebo <http://zpravy.ihned.cz/politika/c1-53214280-rampuluv-definitivni-konec-pospisil-dal-na-experty-potvrdil-odvolani-vrchniho-zalobce>

²²⁶ Srov. http://ipravnik.cz/cz/aktuality/art_7188/novela-zakona-o-statnim-zastupitelstvi-predstavena.aspx

spravedlnosti připravuje novelu zákona o státním zastupitelství a zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, která by měla jasně určit pravidla pro odvolávání vedoucích státních zástupců. Tento návrh měl vést k posílení nezávislosti těchto vedoucích státních zástupců na politických vlivech nebo tlacích, a proto měl přenést rozhodování o jejich odvolání z ministra spravedlnosti na kárný soud. Kárným soudem je s ohledem na § 3 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, Nejvyšší správní soud. Ten by pochopitelně nepostupoval podle správního řádu, ale podle § 6 a násl. zákona o řízení ve věcech soudců a státních zástupců se subsidiární aplikací trestního řádu.²²⁷ V době zpracování této práce není zřejmé, zda bude tato změna přijata (což bych preferoval), či jak se bude dále vyvíjet (zpřesňovat) proces odvolání vedoucích státních zástupců či jiných osob podílejících se určitým způsobem na výkonu veřejné moci. Osobně se však s ohledem na výše uvedenou judikaturu a zřetelné tendence příklonu k aplikaci správního řádu domnívám, že pokud nedojde k zásadním změnám právní úpravy (jako je zvažováno v případě odvolávání vedoucích státních zástupců, resp. jak došlo již dříve v případě odvolávání předsedů a místopředsedů soudů), neměl by být správní řád opomíjen a při respektování přednosti zvláštních zákonů by měl platit princip subsidiarity správního řádu i v těchto případech.

4.6.2 Použití správního řádu ve věcech služebního poměru

Dále bych se chtěl pozastavit u problematiky subsidiární aplikace správního řádu na řízení ve věcech služebního poměru. Služební poměr je v současnosti upraven v zákoně č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, a v zákoně č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů. Zatímco zákon o vojácích z povolání²²⁸ dopadá pouze na služební poměr vojáků z povolání, zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů upravuje právní poměry osob, které vykonávají službu v bezpečnostním sboru s tím, že bezpečnostním sborem se v tomto zákoně rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.

Právní úprava obou uvedených zákonů je v řadě směrů obdobná, a proto se domnívám, že co platí z hlediska řízení podle jednoho, by mělo platit i podle druhého. Aby bylo možné

²²⁷ Srov. § 25 zákona o řízení ve věcech soudců a státních zástupců.

²²⁸ Před jeho účinností byl tento služební poměr upraven zákonem č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků.

posoudit, jaký charakter toto řízení má, musím se pozastavit u samotného charakteru služebního poměru, který lze vymezit jako vztah mezi fyzickou osobou vykonávající službu na straně jedné a státem, resp. veřejným sborem, na straně druhé. I když by některé jeho znaky mohly vzbuzovat dojem, že jde v jejich případě o pracovněprávní vztah, ve skutečnosti jde o pouhou podobnost některých jeho znaků s pracovním poměrem. Zatímco pracovní poměr má soukromoprávní charakter, je služební poměr veřejnoprávní. To ovlivňuje především vzájemné vztahy osob, které v tomto služebním poměru vystupují, kdy osoba vystupující jako služební funkcionář může rozhodovat jednostranně a vrchnostensky o právech a povinnostech osob ve služebním poměru.

Pohled judikatury na některé otázky týkající se služebního poměru nebyl vždy jednotný²²⁹ a teprve dne 17. srpna 2005 sem vnesl jasno zvláštní senát ustanovený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, který řešil kompetenční spor mezi Městským soudem v Brně a Krajským soudem v Brně o povaze služebního poměru. Ve svých rozhodnutích ze dne 17. 8. 2005 č.j. Konf 76/2004-1²³⁰ i č.j. Konf 49/2005²³¹ konstatoval, že se jedná o poměr veřejnoprávní (jehož spory je příslušný řešit správní soud), když ke vzniku služebního poměru příslušníka Policie ČR uvedlo: „vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení.... Právní povaha služebního poměru příslušníků Policie České republiky postihuje zvláštní povahu zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění policisty do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde o modifikaci soukromoprávního poměru, ale (stejně jako u některých dalších kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců) o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva.“

Také v případě služebního poměru je možné se setkat s procesem rozhodování o právech a povinnostech a tedy s tzv. služebním právem procesním neboli služebním řízením. Obecně platí, že ve věcech služebního poměru je svěřeno rozhodování služebním orgánům. Například v § 2 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, je uvedeno, že ve věcech služebního poměru příslušníků jedná a rozhoduje jménem státu ředitel bezpečnostního sboru, není-li dále stanoveno jinak. V rozsahu jím stanoveném jedná a rozhoduje též vedoucí organizační části

²²⁹ Před rokem 2005 charakterizovaly některé soudy služební poměr jako soukromoprávní a případné spory byly řešeny v civilním soudním řízení.

²³⁰ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné na www.nssoud.cz.

²³¹ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné na www.nssoud.cz

bezpečnostního sboru. Podle § 2 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, platí, že právní úkony ve věcech služebního poměru jménem České republiky činí služební orgány, kterými jsou prezident republiky, ministr obrany a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta nebo rozkazem ministra obrany velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci.

Ačkoli by bylo možné (a to oprávněně) namítat, že se zde jedná o vztahy uvnitř bezpečnostního sboru a tedy zdánlivě mimo působnost správního řádu vztahující se a priori na vrchnostenský výkon veřejné správy navenek, domnívám se, že ve skutečnosti dopadá správní řád i na tyto případy. Na rozdíl od správního řádu z roku 1967 není dnes výslovně stanoveno (přestože se tak obecně předpokládá), že se správní řád nevztahuje na vztahy související s podřízeností.²³² Oproti tomuto obecnému předpokladu mohu uvést jako příklad, kdy by se měl správní řád uplatnit rovněž ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti, zákon o obcích, zákon o krajích, resp. zákon o hlavním městě Praze, které uvádí, že se správní řád (resp. některá jeho ustanovení) uplatní i v rámci kontroly přenesené působnosti, která je projevem vztahů nadřízenosti a podřízenosti (k tomu blíže v kapitole věnované vztahu správního řádu k zákonu o státní kontrole). Dále se správní řád uplatní rovněž ve „vnitřních vztazích“ profesních komor, jejichž zákonná úprava na aplikaci správního řádu v některých případech výslovně odkazuje, v jiných případech to předpokládá automaticky.

Podstatou rozhodovací pravomoci služebních orgánů je jednostranné vrchnostenské určování práv a povinností dotčených osob. Rozhodnutí, která zde vydávají služební orgány ve věcech souvisejících se služebním poměrem, je nutné podle mého názoru považovat za správní rozhodnutí. Splňují totiž znaky § 67 správního řádu a jedná se o případy, kdy služební orgány v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašují, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Služební orgány zde tedy vystupují jako správní orgány ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu.

Podstatné pro posouzení těchto rozhodnutí pak samozřejmě není jejich formální označení, ale právě to, zda zakládají, mění nebo ruší práva či povinnosti určité osoby ve služebním poměru. Všechny úkony služebního orgánu, které tak činí, jsou tedy správními rozhodnutími, bez ohledu na to, jak je služební orgán formálně označí. Pokud jsou tyto znaky splněny a jedná se o rozhodování ve věcech služebního poměru, uplatní se zde jako lex

²³² Předchozí správní řád v § 2 písm. a) uváděl, že se ustanovení tohoto zákona nevztahují na postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací, pracovníků nebo funkcionářů, jestliže tyto poměry souvisí s jejich podřízeností orgánu, který o věci rozhoduje. Ustanovení § 1 odst. 2 prvorpublikového správního řádu z roku 1928 dokonce uvádělo, že se tento správní řád nevztahuje na řízení ve věcech služebního poměru státních zaměstnanců.

specialis úprava zakotvená přímo ve služebních zákonech, tedy v § 169 a násl. zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, resp. v § 144 a násl. zákona o vojácích z povolání a na základě principu subsidiarity podpůrně rovněž správní řád. V případě zákona o vojácích z povolání to dokonce výslovně stanoví jeho § 144, který uvádí: „nestanoví-li tento zákon jinak, platí pro řízení ve věcech služebního poměru správní řád, s výjimkou § 10 až 12, § 14, části druhé hlavy XI a § 175“. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů tak sice výslovně nekonstatuje, nicméně řízení jsou v jeho případě v řadě směrů obdobná zákonu o vojácích z povolání a považoval bych za nelogické, aby pro ně platil procesní režim zcela odlišný. Navíc se domnívám, že jak z výše uvedeného charakteru rozhodnutí služebních orgánů, tak také ze soudní judikatury a přístupu k přezkoumání těchto rozhodnutí, lze subsidiární použití správního řádu dovozovat, a to i bez výslovného ustanovení konstatujícího nezbytnost jeho použití.

Současné znění § 144 zákona o vojácích z povolání bylo zavedeno zákonem č. 272/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. října 2009. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 272/2009 Sb. uvádí: „Současná právní úprava nedostatečně vymezovala předmět řízení ve věcech služebního poměru. Tento stav velmi komplikoval rozhodování služebních orgánů o právech a povinnostech účastníků řízení a také velmi často vedl k problémům při řešení soudních sporů. Též nová právní úprava (zejména nový správní řád) již úpravu řízení ve věcech služebního poměru překonala a bylo dosti problematické v některých směrech nepřesnou úpravu procesu aplikovat. Na základě toho se navrhuje zákonem pozitivně vymezit právní úkony, na které se v případě řízení ve věcech služebního poměru vztahuje správní řád. Výsledkem tohoto řízení bude písemné rozhodnutí příslušného služebního orgánu.... Vzhledem ke specifikaci služebního poměru vojáka z povolání se navrhuje vyloučit některá ustanovení správního řádu a přímo upravit některé procesní postupy.“²³³

Z této formulace dovozují, že podle Ministerstva obrany, do jehož gesce zákon o vojácích z povolání spadá, se zde nejedná o případ, kdy by byl správní řád vtažen na problematiku, na kterou by jinak vzhledem ke své působnosti nedopadal, ale naopak se působnost správního řádu rovněž na tuto oblast výslovně předpokládá. Na nutnost podpůrné

²³³ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 272/2009 Sb. – sněmovní tisk z roku 2009 č. 752 – dostupný v ASPI LIT32577CZ

aplikace správního řádu i v těchto případech poukazuje také související literatura. Například autoři Mates, Škoda a Vavera v publikaci *Veřejné sbory* uvádí: „Ustanovení § 169 a násl. zákona o služebním poměru popisuje a právně zakotvuje speciální úpravu služebního řízení jako speciální úpravu vůči správnímu řádu. ... Na zákon o vojácích z povolání se vztahuje správní řád, vyjma speciálních výjimek a vyloučení některých ustanovení správního řádu.“²³⁴ Naproti tomu Petr Tomek ve svém *Slovníku služebního poměru* uvádí: „Řízení ve věcech služebního poměru je řízením svého druhu „sui generis“. Je tedy řízením odlišným od jiných druhů řízení, a proto se na něho nevztahuje správní řád, a to ani podpůrně.“²³⁵ Stejný autor pak ve svém komentáři k zákonu o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů uvádí, že působnost správního řádu je vyloučena proto, „protože procesní část úpravy služebního poměru zahrnuje stanovení vlastních pravidel pro řízení ve věcech služebního poměru“²³⁶.

Osobně souhlasím s prvním názorem (předpokládajícím specialitu zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů vůči správnímu řádu a tedy subsidiární aplikaci správního řádu na případy, které ve speciálním zákonu řešeny nejsou), což dokládá i dále uvedená judikatura. Navíc se nedomnívám, že by procesní část úpravy služebního poměru skutečně zahrnovala stanovení „všech“ pravidel pro řízení v těchto věcech. Pro úplnost lze v této souvislosti dodat, že se zde nemusí uplatnit subsidiárně pouze správní řád, ale například též zákon o přestupcích, jak stanoví § 189 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Dále považuji za nezbytné odkázat na související judikaturu správních soudů. Dle ní již v současnosti prakticky nejsou pochybnosti o tom, že řízení ve věcech služebního poměru mají veřejnoprávní charakter a rozhodnutí v nich přijatá jsou přezkoumatelná (a často též přezkoumávaná) ve správním soudnictví podle soudního řádu správního. Určité nejasnosti kolem toho panovaly spíše v minulosti, ještě za účinnosti zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Nicméně i v jeho případě bylo po nabytí účinnosti soudního řádu správního²³⁷ dovozováno, že rozhodnutí ve věcech služebního poměru je třeba řešit podle tohoto předpisu.

²³⁴ MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. *Veřejné sbory*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2011, s. 86 a 91

²³⁵ TOMEK, P. *Slovník služebního poměru*. 1. vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2009, s. 188

²³⁶ Viz blíže TOMEK, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem a poznámkami*. 1. vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2007

²³⁷ Soudní řád správní nabyl účinnost 1. ledna 2003.

Například z rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 17. 6. 2003 č.j. 29 Ca 430/2001-39²³⁸ vyplývá, že rozhodnutí o propuštění policisty ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, je „rozhodnutím o veřejném subjektivním právu, jemuž se poskytuje ochrana ve správním soudnictví“. Prakticky ke stejným závěrům došel i Nejvyšší správní soud, když například ve svém rozhodnutí ze dne 30. 10. 2003 č.j. 6 As 29/2003-97²³⁹ uvádí, že propuštění příslušníka Policie České republiky ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, je „rozhodnutím, jímž se autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech vyplývajících z právního poměru veřejnoprávního.“

V případě současného zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů již nebývá konstatováno, že se jedná o rozhodnutí přezkoumatelná ve správním soudnictvím, ale podle mého názoru nikoli proto, že by to již neplatilo, ale protože je to bráno zcela automaticky. Právě z tohoto veřejnoprávního charakteru rozhodnutí služebních orgánů, které zde vystupují jako správní orgány, je pak možné dovozovat rovněž potřebu aplikace správního řádu na jejich postup všude tam, kde není stanovena speciální úprava ve zvláštních zákonech. Musím tedy konstatovat, že služební orgány vystupují ve vrchnostenském postavení, ve kterém jsou nadáni autoritativním oprávněním vydávat akty rozhodující o právech a povinnostech příslušníků bezpečnostního sboru, aniž by tito příslušníci byli se služebním orgánem v rovném postavení (obsah rozhodnutí nezáleží na vůli těchto příslušníků).

Na podporu tohoto svého tvrzení mohu odkázat rovněž na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2009 č.j. 4 Ads 139/2008-49²⁴⁰ ve věci rozhodnutí Hasičského záchranného sboru Moravskoslezského kraje o započtení doby rozhodné pro nárok na výsluhový příspěvek a na odchodné. Ten sice zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2008 č.j. 22 Ca 252/2007-24 (z důvodu nesprávného posouzení příslušnosti služebního funkcionáře k rozhodování), nicméně akceptoval jeho názor o podpůrné aplikaci správního řádu, zde konkrétně v otázce nicotnosti rozhodnutí. Zmíněné rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě potvrzené Nejvyšším správním soudem uvádělo: „zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon“) ani zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České

²³⁸ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné na www.nssoud.cz.

²³⁹ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2004, sv. 12, č. 415

²⁴⁰ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné na www.nssoud.cz.

republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o HZS“), neobsahuje vymezení poměru ustanovení o řízení ve věcech služebního poměru příslušníků HZS ve vztahu k obecným předpisům o správním řízení. Z tohoto důvodu je podle názoru krajského soudu třeba aplikovat § 180 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a v procesních otázkách neupravených výslovně v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů je třeba užít ustanovení o řízení obsažená ve správním řádu, konkrétně § 77 odst. 1 věta první, podle níž je nicotné to rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný. ... Rozhodoval-li o nároku kdokoliv jiný, učinil tak mimo věcnou příslušnost určenou mu zákonem nebo na základě zákona, a proto je jeho rozhodnutí nicotné ve smyslu § 77 odst. 1 věty první správního řádu.“

Jak zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, tak také zákon o vojácích z povolání uvádí, kdy dochází k řízení ve věcech služebního poměru (zákon o vojácích z povolání tak činí pozitivně výčtem skutečností, o kterých se ve věcech služebního poměru rozhoduje, zatímco zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů uvádí negativně případy, na které se řízení ve věcech služebního poměru nevztahuje). V obou případech pak platí, že se v řízení rozhoduje o otázkách, které jsou podstatné z hlediska samotné podstaty výkonu služebního poměru a týkají se například změn trvání služebního poměru, včetně jeho přerušení či propuštění z něj, nebo nároku na náhradu škody vyplývající se služebního poměru, popř. příspěvků, které jsou se služebním poměrem spojené. Naproti tomu mimo sféru formálního rozhodování mají zůstat takové případy, jako je vysílání na služební cestu, nařízení služby přesčas nebo služební pohotovosti, určení nástupu dovolené apod. I tyto případy se týkají výkonu služebního poměru, fakticky ho však pouze upravují či usměrňují a nejedná se o rozhodování o jeho samotné podstatě, popř. o konkrétních náhradách a příspěvcích, na které má osoba ve služebním poměru nárok. Ani v těchto případech ovšem nelze paušálně vyloučit, že by určitá rozhodnutí v těchto věcech (v podobě rozkazů) nemohla být z materiálního hlediska rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu, resp. § 65 soudního řádu správního.

Otázkou charakteru jednotlivých rozhodnutí se zabývalo například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2005 č.j. 8 As 10/2005-38²⁴¹, které ve vztahu k dnes již zrušenému zákonu č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, konstatovalo: „Je proto třeba uzavřít, že také všechna další rozhodnutí služebních funkcionářů, neuvedená v § 137 odst. 1 zákona o služebním poměru, jsou přezkoumatelná

²⁴¹ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2007, sv. 2, č. 1046

soudem ve správním soudnictví, jestliže taková rozhodnutí jsou také materiálně „rozhodnutími“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ Toto rozhodnutí tedy zdůraznilo, že rozhodující je zde charakter a tedy materiální znaky konkrétního rozhodnutí.

Ke stejnému závěru je možné dospět i podle aktuální soudní judikatury, která také zdůrazňuje obecný předpoklad, že vždy je třeba vycházet především z funkčního dopadu určitého úkonu do právní sféry adresátů působení správních orgánů. Ve vztahu k zákonu o vojácích z povolání potvrdilo tento přístup například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011 č.j. 3 Ads 58/2011-61²⁴², které se zabývalo charakterem vojenského rozkazu o nařízení práce a práce přesčas. Mimo jiné k němu uvedlo: „Nejvyšší správní soud tedy v souladu s těmito názory dovozuje, že je třeba zásadně odlišit vojenský rozkaz jako pouhý interní akt řízení v rámci principu subordinace při výkonu služby, který nemá žádný přímý dopad do práv a povinností vojáka vyplývajících z právního řádu, a rozkaz mající parametry rozhodnutí správního orgánu, kde je ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. materiálně zasahováno do jeho práv a povinností, zejména ve věcech služebního poměru (vznik, změna, zánik, apod.).“

Tímto rozhodnutím byl fakticky potvrzen můj výše uvedený názor, že tyto otázky (včetně nařizování práce přesčas) mají zůstat mimo sféru formálního rozhodování, protože voják se zde akceptací takového rozkazu nestává adresátem veřejnoprávního působení rozhodovací pravomoci nadřízeného coby správního orgánu, nýbrž pouze v rámci interního rámce služebního vztahu plní konkrétní úkoly náležející k výkonu služby. Takový rozkaz tedy nic nemění na jeho právech či povinnostech (neukládá mu žádnou novou povinnost ani právo, ani závazně nepotvrzuje existenci či neexistenci sporného stavu), ale pouze konkretizuje stávající povinnosti k aktuálním potřebám výkonu služby. Uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011, č.j. 3 Ads 58/2011-61 pak srovnává tento rozkaz s pokynem zaměstnavatele ve smyslu § 301 odst. 1 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Pokud bychom se podívali na procesní speciality těchto služebních zákonů, bylo by možné ve vztahu k současnému správnímu řádu najít (především v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů) poměrně velké množství, dle mého názoru nedůvodných, odchylek. Ty ale v řadě případů nevznikly proto, že by se mělo řízení ve věcech služebního poměru výrazně odlišovat od obecného správního řízení, ale proto (přestože potřeba odchýlení je u určitých institutů rovněž zřejmá), že oba tyto služební zákony

²⁴² Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2011, sv. 12, č. 2436

vznikly ještě za účinnosti správního řádu z roku 1967 a jejich text tomu často odpovídá. Jinými slovy ve srovnání se správním řádem z roku 1967 by nevykazovaly tolik odchylek jako je tomu vůči současnému správnímu řádu, který posunul řadu ustanovení do nové podoby.

Mnohem více odchylek a tedy vyšší potřebu samostatnější úpravy je možné spatřovat v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Naproti tomu zákon o vojácích z povolání, jehož úprava služebního řízení je novější, více akceptuje postup podle správního řádu a odchylek stanoví méně. Pokud bychom se tedy zabývali nejprve zákonem o vojácích z povolání, předpokládá tento zákon výslovně²⁴³, že se pro něj neuplatní § 10 až 12, § 14, část druhá hlava XI a § 175 správního řádu. Znamená to tedy, že se pro něj neuplatní úprava věcné a místní příslušnosti správních orgánů podle správního řádu (včetně možnosti postupování podání mezi těmito správními orgány), protože zákon o vojácích z povolání upravuje tuto problematiku (tedy kdo ve věcech služebního poměru rozhoduje) samostatně.²⁴⁴ Tím, kdo zde rozhoduje, jsou služební orgány ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o vojácích z povolání, který uvádí, že právní úkony ve věcech služebního poměru jménem České republiky činí služební orgány, kterými jsou prezident republiky, ministr obrany a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta nebo rozkazem ministra obrany velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci.

Ustanovení § 146 zákona o vojácích z povolání v této souvislosti uvádí, že účastník může učinit podání služebnímu orgánu. Není-li služební orgán příslušný k rozhodnutí ve věci, je povinen postoupit podání příslušnému služebnímu orgánu bezodkladně a uvědomit o tom účastníka. Postup je zde obdobný jako v případě § 12 správního řádu, jen se nepředpokládá, že by se o tomto postoupení vydávalo usnesení. Zde je třeba poukázat na určitou nedomyšlenost úpravy zákona o vojácích z povolání. V případě postoupení věci pro nepřislušnost sice vydávání usnesení nepředpokládá, nicméně v případě jiných změn příslušnosti podle § 131 správního řádu, které vyloučeny nejsou a které by se mohly uplatnit podpůrně, by k vydávání usnesení správně docházet mělo.

Osobně bych k tomu dodal, že vyloučení aplikace § 10 správního řádu zde považuji za zbytečné, protože § 10 správního řádu nestanoví nic víc, než že správní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. To nijak nepopírá ani neomezuje úpravu zákona o vojácích z povolání, která

²⁴³ Srov. § 144 zákona o vojácích z povolání.

²⁴⁴ Z § 152 zákona o vojácích z povolání navíc vyplývá, že v řízení ve věcech služebního poměru se postupuje podle části deváté tohoto zákona i tehdy, když služební poměr vojáka zanikl.

předpokládá, že příslušnost služebního orgánu může být založena i na základě zákona zmíněným rozkazem.

Vyloučen je dále § 14 správního řádu, který zakotvuje možnost vyloučení z projednávání a rozhodování věci. Zákon o vojácích z povolání naproti tomu sám konstatuje pouze to²⁴⁵, že služební orgány jsou povinny zajišťovat rovný přístup a rovné zacházení se všemi uchazeči o povolání do služebního poměru a se všemi vojáky při vytváření podmínek výkonu služby. Služební orgán ani voják přitom nesmí zneužívat výkonu práv a povinností vyplývajících ze služebního poměru k újmě jiného vojáka nebo k ponižování jeho důstojnosti. Dojde-li ve služebním vztahu k porušení práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení s vojáky (a stejně tak k nežádoucímu sexuálnímu chování při výkonu služby), má voják právo se domáhat, aby bylo upuštěno od tohoto jednání a aby byly odstraněny důsledky tohoto jednání.

Přímá aplikace § 14 správního řádu by podle mého názoru mohla způsobovat problémy zejména v tom, že vztahy ve služebním poměru jsou typické svou hierarchií a například určení jiné úřední osoby, která není ve vztahu podřízenosti k vyloučenému představenému úřední osoby, by mohlo být problematické. Zákon o vojácích z povolání to v případě vyřizování stížností řeší tak, že v § 153 odst. 2 uvádí, že stížnost vojáka nesmí vyřizovat nadřízený nebo služební orgán, vůči kterému stížnost směřuje. Vyřizuje ji nadřízený toho nadřízeného nebo nadřízený služební orgán toho služebního orgánu, vůči kterému směřuje.

Vyloučena je dále hlava XI části druhé správního řádu, což jsou ustanovení o exekuci, která jsou pro služební poměr nevhodná. K zajištění toho, že jsou povinnosti uložené zákonem nebo na základě zákona plněny, slouží jiné nástroje předvídané zákonem o vojácích z povolání, například kázeňské tresty.²⁴⁶

Posledním výslovně vyloučeným ustanovením správního řádu, o kterém hovoří § 144 zákona o vojácích z povolání, je § 175 správního řádu, který se týká vyřizování stížností. Při stížnosti vojáka se postupuje podle § 153 zákona o vojácích z povolání. Z něj vyplývá, že voják může podat ve věcech výkonu služby a ve věcech služebních vztahů podle tohoto zákona žádost nebo stížnost. Ty se podávají písemně (což je odchylka od obecné úpravy

²⁴⁵ Srov. § 2 odst. 3 až 5 zákona o vojácích z povolání.

²⁴⁶ Ustanovení § 51 tohoto zákona zde uvádí, že kázeňským přestupkem se rozumí zaviněné jednání, které je v rozporu s právními předpisy nebo též s vojenskými řády, předpisy a rozkazy, nejde-li o jiný správní delikt nebo není-li trestné podle trestního zákona. Jako kázeňský trest lze uložit napomenutí, písemnou důtku, výstrahu pro neodpovědný výkon služby nebo snížení platu až o 15 % až na dobu 6 měsíců. Za úmyslné zvlášť závažné porušení služebních povinností lze navíc vydat rozhodnutí o odejmutí hodnosti.

podání podle správního řádu²⁴⁷), a to nadřízenému nebo služebnímu orgánu, který je vyřídí (podle správního řádu by musela být podána správnímu orgánu, kterého se týká). Stížnost vojáka musí být (stejně jako jeho žádost) vyřízena nejpozději do 30 dnů ode dne jejího podání s tím, že tuto lhůtu lze překročit jen tehdy, nelze-li v jejím průběhu zajistit podklady potřebné pro vyřízení žádosti nebo stížnosti. V případě stížnosti podle správního řádu by se uplatnila lhůta 60 dnů, v případě žádostí, kterými se zahajuje správní řízení, lhůty podle § 71 odst. 3 správního řádu. O vyřízení stížnosti musí být voják v této lhůtě vyrozuměn. Byla-li stížnost shledána důvodnou nebo částečně důvodnou, je nadřízený nebo služební orgán povinen bezodkladně učinit nezbytná opatření k nápravě. O výsledku šetření a opatřeních přijatých k nápravě se učiní záznam do spisu a voják bude vyrozuměn jen tehdy, jestliže o to požádal (to platí v případě správního řádu stejně). Pokud by měl voják za to, že stížnost, kterou podal u příslušného nadřízeného nebo služebního orgánu, nebyla řádně vyřízena, může požádat nadřízený služební orgán, aby přeshetřil způsob vyřízení stížnosti (rovněž zde jde o období § 175 odst. 7 správního řádu).

Zákon o vojácích z povolání dále nad rámec správního řádu předpokládá, že je možné v určitých případech vydat rozhodnutí bez předchozího řízení. Podle § 147 tohoto zákona je tomu tak u řízení o odnětí hodnosti za předpokladu, že je služebnímu orgánu znám takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V tomto případě je stanovena také speciální lhůta pro vydání rozhodnutí, a to šest měsíců ode dne, kdy se oprávněný služební orgán o úmyslném zvlášť závažném porušení služebních povinností dozvěděl, nejpozději však jeden rok ode dne, kdy k tomuto jednání došlo.

Speciální lhůty jsou stanoveny rovněž pro rozhodnutí odvolacího orgánu. Odvolací orgán je povinen vydat rozhodnutí o odvolání bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 90 dnů ode dne podání odvolání. Navíc platí, že odvolání proti rozhodnutím vydaným podle § 145 písm. d) až f) d), tedy o propuštění ze služebního poměru, odnětí hodnosti či zrušení služebního poměru ve zkušební době, nemá odkladný účinek. Speciálně je upravena rovněž lhůta, ve které lze podat návrh na přezkoumání rozhodnutí služebního orgánu soudem. Podle § 151 zákona o vojácích z povolání činí tato lhůta 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.

K výše uvedenému bych chtěl dodat, že tyto odchylky jsou podle mě vesměs důvodné a dané charakterem služebního poměru. Některá ustanovení tohoto zákona však považuji ve světle subsidiárního použití správního řádu za nadbytečná. Například § 54 odst. 2 zákona

²⁴⁷ Srov. § 37 odst. 4 správního řádu ve vazbě na § 154 a § 177 odst. 2 správního řádu.

o vojácích z povolání uvádí, že před uložením kázeňského trestu musí být zjištěn skutkový stav a vojákoví musí být umožněno vyjádřit se k věci, navrhopvat důkazy a hájit se, a že orgány s kázeňskou pravomocí jsou oprávněny vyslechnout též toho, kdo podal podnět k projednání kázeňského přestupku. To totiž stanoví již § 36 správního řádu, resp. v případě možnosti provedení výslechu § 55 správního řádu.

Co se týče zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, je zde, jak bylo uvedeno výše, procesních odchylek od obecné úpravy správního řádu větší množství. Ty často vyplývají z toho, že zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů parafrázoval vzhledem k datu svého vzniku nikoli současný správní řád, ale správní řád z roku 1967, který byl již v řadě směrů zastaralý. Například v případě doručování předpokládá, že fikce doručení může nastat pouze v případě, že se účastník, kterému má být zásilka doručena, v místě doručení zdržuje. Tak stanovil § 24 odst. 2 správního řádu z roku 1967, nicméně současný správní řád to již k doručení nevyžaduje.

V případě forem podání se zase v duchu správního řádu z roku 1967 uvádí, že nemá-li podání kvalifikovanou formu (není tedy písemně, ústně do protokolu nebo elektronicky podepsané zaručeným elektronickým podpisem), musí být doplněno do 3 dnů. Tato lhůta vycházející z § 19 odst. 1 správního řádu z roku 1967 je dle současného správního řádu již pětidenní.²⁴⁸ Stopy správního řádu z roku 1967 (konkrétně jeho § 47 odst. 6) nese i § 181 odst. 8 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, podle kterého jsou zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení rozhodnutí opravovány neformální cestou.

Další odchylky spočívají například v tom, že dle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů musí být plná moc zmocněnce vždy písemná (dle § 33 odst. 1 správního řádu může být udělena i ústně do protokolu), náhradu svěřčeného je třeba uplatnit do 5 dnů od jejího vzniku (dle § 79 odst. 4 správního řádu se tak musí stát do 8 dnů), nebo že řízení ve věcech služebního poměru je vždy neveřejné (dle § 49 správního řádu může být provedeno i ústní jednání). Některé odchylky jsou stanoveny nikoli pro všechna řízení ve věcech služebního poměru, ale pouze pro některé jeho typy. Například § 183 až 185 tohoto zákona uvádí, že v případě řízení o propuštění podle § 42 odst. 1 písm. d), tedy pro spáchání zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru, nemusí být dána možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům nebo že odvolání je možné podat pouze do 7 kalendářních dnů a toto odvolání nemá odkladný účinek.

²⁴⁸ Srov. § 37 odst. 4 správního řádu.

Odchylná úprava je stanovena v případě lhůty, ve které musí být rozhodnuto o odvolání. Podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů se tak musí stát nejpozději do 90 dnů (podle správního řádu by to muselo být do 30, resp. v případě zvlášť složitých případů do 60 dnů²⁴⁹). Různá je též doba, ve které lze požádat o obnovu řízení. Ve věcech služebního poměru je tato lhůta čtyřletá, zatímco podle obecné úpravy správního řádu tříletá. Delší je rovněž lhůta pro zahájení přezkumného řízení, která je podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů čtyři roky, kdežto podle správního řádu pouze jeden rok (podle správního řádu z roku 1967 činila v případě tzv. přezkoumání mimo odvolací řízení tři roky). V neposlední řadě lze zmínit, že poradní komise, která podobně jako rozkladová komise dává návrhy o tom, jak má být rozhodnuto o odvolání (resp. v přezkumném řízení), dává podle § 194 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů návrhy i o tom, jak má být rozhodnuto v obnoveném řízení nebo o námitkách proti služebnímu hodnocení.

Dále musím poukázat na to, že řada ustanovení zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů uvádí vesměs to samé, což vyplývá již přímo ze správního řádu. Konkrétně se jedná například o jeho § 174 vymezující práva účastníků řízení (vyplývající rovněž z § 36 a násl. správního řádu), § 175 odst. 2 o nutnosti posuzovat podání dle svého věcného obsahu (což stanoví § 37 odst. 1 správního řádu), § 175 odst. 5 o povinnosti rozhodnout o podání do 30, resp. u složitých případů do 60 dnů (srov. § 71 odst. 3 správního řádu), § 178 pro stanovení způsobů, kterými lze zahájit správní řízení (srov. § 44 a násl. správního řádu), § 179 pro zastavení řízení pro neodstranění podstatných vad, které brání pokračování v řízení [srov. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu], § 180 odst. 1 pro nutnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí (srov. § 3 správního řádu), § 180 odst. 4 v případě zásady volného hodnocení důkazů (srov. § 50 odst. 4 správního řádu²⁵⁰) nebo například též § 181 pro náležitosti rozhodnutí (srov. § 67 a násl. správního řádu).

V případě rozhodnutí zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů dále dodává, že rozhodnutí musí být nejen v souladu s právními předpisy, ale též, že musí být vydáno příslušným služebním funkcionářem, musí být obsahově určité, musí mít predepsané náležitosti a musí být písemné. I tyto skutečnosti dokáží dovodit ze správního řádu, protože obecně pro všechna rozhodnutí platí, že je může vydat pouze ten, kdo je k tomu dle zákona,

²⁴⁹ Podle § 93 odst. 1 správního řádu se i na odvolání uplatní § 71 odst. 3 správního řádu o lhůtách pro vydání rozhodnutí.

²⁵⁰ Zde je vhodné dodat, že formulace zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů vychází i zde z textu předchozího správního řádu, konkrétně z jeho § 36 odst. 5.

resp. na jeho základě příslušný, že musí mít předepsané náležitosti, resp. že musí být dostatečně určité.²⁵¹ Na rozdíl od správního řádu je tedy stanoven pouze požadavek na písemnou formu rozhodnutí (správní řád předpokládá v § 67, že se v písemné formě rozhodnutí vždy vyhotovovat nemusí).

Celkově vzato musím k zákonu o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů uvést, že zatímco některé v něm obsažené odchylky bych mohl akceptovat jako důvodné (například požadavek na neveřejnost jednání nebo odchýlné lhůty pro odvolání či některé jiné opravné prostředky), jiné odchylky důvod pro svou existenci podle mého názoru nemají (například v otázce doručování, forem podání, opravy zřejmých nesprávností apod.). Jako nadbytečné považuji rovněž ta ustanovení zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, která uvádí vesměs to samé, co správní řád a při subsidiární aplikaci správního řádu tedy nemají své opodstatnění.

4.6.3 Použití správního řádu na rozhodování o dotacích a veřejné zakázky

Samostatnou otázku představuje to, zda a do jaké míry se uplatní správní řád na poskytování finančních prostředků v podobě dotací. Zatímco zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů, nebo například zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění pozdějších předpisů, s aplikací správního řádu jasně počítá, v případě zákonů o rozpočtových pravidlech²⁵² již to tak jednoznačné není.

Zákon o vinohradnictví a vinařství ve svém § 41 uvádí, že na postupy podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, není-li tímto zákonem stanoveno jinak. Obdobně tak činí rovněž § 13a zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu. Zde jsou však současně řešeny některé odchylky od správního řádu. V § 11 tohoto zákona se uvádí, že na řízení o poskytnutí dotace a rozhodování v něm se nevztahují lhůty pro vydání rozhodnutí, ustanovení o povinnosti umožnit účastníkům řízení před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřit

²⁵¹ Požadavek na to, aby bylo rozhodnutí správního orgánu dostatečně jasné, přesné, srozumitelné a určité, zdůraznila opakovaně i soudní judikatura. Zmínit lze například rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2004 sp. zn. II ÚS 583/2003 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 2004, sv. 34, s. 91) nebo rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 11. 2001. č.j. 30 Ca 394/99 (Soudní judikatura, 2001, sv. 6, s. 550).

²⁵² Rozpočtová pravidla představuje jak zákon č. 218/2000 Sb. (rozpočtová pravidla), tak také zákon č. 250/2000 Sb. (rozpočtová pravidla územních rozpočtů).

se k podkladům rozhodnutí, ustanovení o vyrozumění účastníků řízení o provádění důkazů mimo ústní jednání, ustanovení o provedení záznamu o provedení důkazu listinou a ustanovení o vydání usnesení při provádění důkazu ohledáním věci na místě podle správního řádu.²⁵³ A contrario se domnívám, že se ve všech ostatních případech o použití ustanovení správního řádu nepochybuje. Z uplatnění správního řádu ve všem ostatním podle mě například vyplývá, že i když jsou vyloučena ustanovení správního řádu o lhůtách pro vydání rozhodnutí, neznamená to, že by zde neplatila zásada rychlosti řízení. Rovněž při dlouhodobé nečinnosti Státního zemědělského intervenčního fondu by proto bylo možné použít ustanovení § 80 správního řádu o ochraně před nečinností.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, předpokládá uplatnění správního řádu pouze částečně. V § 15 odst. 2 uvádí, že na řízení o odnětí dotace nebo návratné finanční výpomoci se vztahují obecné předpisy o správním řízení. Řízení o odnětí dotace nebo návratné finanční výpomoci může být zahájeno, došlo-li po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci k vázání prostředků státního rozpočtu, ke zjištění, že údaje, na jejichž základě byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta, byly neúplné nebo nepravdivé, ke zjištění, že rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci bylo vydáno v rozporu se zákonem nebo právem Evropských společenství, nebo ke zjištění, že nemůže být splněn řádně nebo včas účel, na který byla dotace poskytnuta, pokud již nedošlo k porušení rozpočtové kázně.

Naproti tomu se v § 14 odst. 4 tohoto zákona uvádí, že se na rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci obecné předpisy o správním řízení nevztahují a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. Vzniká tím určitá disproporce, že zatímco na poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci se správní řád uplatnit nemá, na jejich odnětí ano. Může být otázkou, jestli oba tyto postupy mají charakter soukromoprávní a na „řízení“ o odnětí byl vztažen správní řád, ačkoli by se sám o sobě jinak neuplatnil, nebo mají charakter veřejnoprávní a pro proces poskytování dotace nebo návratné finanční výpomoci byl správní řád v zájmu usnadnění procesních postupů vyloučen. V tom případě by se však navzdory § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech musel správní řád (při neexistenci speciální procesní úpravy) stejně podpůrně uplatnit.

Než na tuto otázku odpovím, zmíním pro srovnání zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Ten sice řeší

²⁵³ Vyloučena je tak aplikace § 71 odst. 3, § 36 odst. 3, § 51 odst. 2, § 53 odst. 6 a § 54 odst. 1 správního řádu.

také otázku poskytování, resp. odnímání peněžních prostředků, přístup k procesní stránce věci má oproti zákonu č. 218/2000 Sb. vymezen odlišně. V § 22 odst. 13 uvádí, že při správě odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně se postupuje podle zákona upravujícího správu daní, tedy podle daňového řádu (porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu.). Otázka poskytování dotací zde pak z procesního hlediska není řešena vůbec.

Poukázat musím v této souvislosti rovněž na soudní judikaturu, konkrétně na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010 č.j. 2 As 52/2010-59²⁵⁴, které se týkalo neposkytnutí příspěvku na hospodaření v lesích podle zákona 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou soudního přezkumu poskytování takovýchto příspěvků (dotací) a ve svém rozhodnutí uvedl: „K přezkumu aktů kraje v samostatné působnosti by proto nebylo možno přistoupit toliko v případě, kdy by kraj vystupoval jako účastník soukromoprávních vztahů v rovném postavení s druhou smluvní stranou, resp. pokud by se jednalo o prosté majetkoprávní úkony kraje (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ans 9/2005 - 114, uveřejněno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 3/2007 pod číslem 1075/2007). Nešlo by tedy o vrchnostenský výkon veřejné správy, nýbrž ve svojí podstatě o soukromoprávní vztah, právně řešitelný v rovině civilního práva. To by byla např. situace, když by kraj někomu prodal určitý majetek, případně by jej od někoho odkoupil. Stejně jako stát, který je také veřejnoprávní korporací, totiž mají i územní samosprávné celky „Janusovu tvář“: buď vystupují v nadřazeném, vrchnostenském postavení, a pak jde o regulaci spadající svojí podstatou do veřejného práva; anebo jednají jako běžný smluvní partner v soukromoprávních vztazích. V nyní projednávaném případě se však jednalo o vztah veřejnoprávní, jelikož šlo o poskytování příspěvků z veřejného rozpočtu, tedy v podstatě o poskytování dotace.“

S ohledem na výše uvedené musím dovozovat, že kraj o poskytnutí uvedených příspěvků autoritativně rozhodoval. Nevystupoval v tomto případě jako účastník soukromoprávního vztahu, ale existoval zde silný prvek nadřazenosti a nerovnosti vztahu. Poskytnutí příspěvku záviselo zcela na vůli kraje a na tom, jak posoudí splnění stanovených podmínek. Jednalo se tedy o výkon veřejné správy a nikoli o soukromoprávní majetkový úkon.

Domnívám se proto, že z výše uvedeného vyplývá nejen to, že se zde uplatní soudní přezkum ve správním soudnictví a rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na hospodaření

²⁵⁴ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2010, sv. 11, č. 2133

v lesích má tak charakter rozhodnutí ve smyslu čl. 65 soudního řádu správního řádu, ale také to, že se jedná o vztah veřejnoprávní a výkon vrchnostenské veřejné správy. Z toho proto dovozují, že se v posuzovaných (resp. obdobných) případech uplatní podpůrně správní řád všude tam, kde není explicitně odkazováno na uplatnění daňového řádu, jako je tomu v § 22 odst. 7 zákona č. 250/2000 Sb. I když jej například § 14 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb. výslovně vylučuje, musel by se podle mého názoru uplatnit podpůrně tak jako tak – viz má předchozí argumentace k § 1 odst. 2, resp. § 180 správního řádu.

Skutečnost, že rozhodování o poskytnutí prostředků z veřejných rozpočtů má veřejnoprávní charakter, potvrdilo například také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011 č.j. 1 As 22/2011-64²⁵⁵ ve vztahu k podpoře podle § 2da zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství. Toto rozhodnutí pak mimo jiné uvedlo: „V souladu s § 1 odst. 2 správního řádu se správní řád použije vždy, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. K vyloučení aplikace správního řádu tedy může dojít pouze zákonnou cestou; skutečnost, že žalovaný v Zásadách pro poskytování finanční podpory pojištění Podpůrným a garančním rolnickým a lesnickým fondem, a. s., v bodu A.1.9 uvádí, že se na podávání a vyřizování žádostí nevztahují obecné předpisy o správním řízení, není proto pro posouzení aplikace správního řádu na činnost žalovaného relevantní. Ustanovení § 2da zákona o zemědělství výluku z působnosti správního řádu na činnost žalovaného neobsahuje a jiný zákon upravující činnost žalovaného neexistuje.... Z výše uvedeného tedy vyplývá, že na poskytování podpor žalovaným – a konkrétně pak na jeho rozhodnutí o neposkytnutí finanční podpory pojištění – se vztahuje správní řád.“

Pokud jde o otázku subsidiární aplikace správního řádu v oblasti veřejných zakázek, musím nejprve posoudit, jaký charakter samotné zadávání veřejných zakázek má. Ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, uvádí, že veřejnou zakázkou je zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Veřejná zakázka, kterou je zadavatel povinen zadat podle tohoto zákona, musí být realizována na základě písemné smlouvy.

Zadáváním se podle § 17 písm. m) zákona o veřejných zakázkách rozumí závazný postup zadavatele podle tohoto zákona v zadávacím řízení, jehož účelem je zadání veřejné zakázky, a to až do uzavření smlouvy nebo do zrušení zadávacího řízení. Zadáváním se rozumí i postup zadavatele směřující k zadání veřejné zakázky v dynamickém nákupním

²⁵⁵ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2011, sv. 8, č. 2343

systému, a řízení, ve kterém veřejný zadavatel zadává veřejnou zakázku na základě rámcové smlouvy. Toto zadávání veřejných zakázek (přestože je limitováno normami veřejného práva) není výkonem veřejné správy, ale výběrem subjektu, který bude následně provádět na základě uzavřené smlouvy (zpravidla podle obchodního zákoníku) určité soukromoprávní úkony. Jde tedy pouze o kvalifikovaný postup předcházející obligatorně provedení soukromoprávního úkonu (uzavření smlouvy), při kterých nepostupuje zadavatel veřejné zakázky podle správního řádu. I když zákon hovoří o tzv. zadávacím „řízení“, nerozhoduje se zde o právech, právech chráněných zájmech či povinnostech osob a nejde tedy o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu.

Jak jsem uvedl v článku věnovaném řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže: „Rozhodnutí zadavatele tedy nejsou výsledkem správního řízení a nemají povahu správních rozhodnutí. Ustanovení o průběhu zadávání veřejných zakázek tedy nejsou správním řízením. Tím jsou pouze některé postupy uskutečněné v rámci dohledu nad dodržováním tohoto zákona ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.“²⁵⁶

Tento můj názor potvrzuje například také komentář ke správnímu řádu od Josefa Vedrala, který uvádí: „Správní řád se na základě svého § 1 odst. 3 nevztahuje ani na rozhodování zadavatelů o veřejných zakázkách. Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, sice mluví o různých typech „řízení“, zadávání veřejných zakázek však není veřejnoprávní, ale soukromoprávní činností příslušných subjektů (zadavatelů).“²⁵⁷

Jsem proto přesvědčen o tom, že se správní řád uplatní pouze na postup Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který je oprávněn přezkoumávat úkony zadavatele, ať na návrh stěžovatele nebo z moci úřední. Tento úřad proto přezkoumává zákonnost úkonů zadavatele s cílem zajistit zachování zásad podle tohoto zákona. V rámci toho pak vydává předběžná opatření, rozhoduje, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky postupoval v souladu s tímto zákonem, ukládá nápravná opatření a sankce, projednává správní delikty apod.

Výše uvedené potvrzují také komentáře k zákonu o veřejných zakázkách, které zdůrazňují subsidiární aplikaci správního řádu pouze pro řízení vedené v rámci dohledu Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Například komentář Karla Marka a Vladimíra Pelce k zákonu o veřejných zakázkách uvádí: „Přednost má - při řízení před orgánem dohledu

²⁵⁶ POHORSKÝ, P., JEMELKA, L. Specifika právní úpravy správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. *Správní právo*, 2011, č. 6, s. 376

²⁵⁷ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 43

- právní úprava tohoto zákona o veřejných zakázkách, není-li této úpravy, postupuje se podle správního řádu.²⁵⁸

Obdobná úprava jako v zákoně o veřejných zakázkách je v otázce správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže rovněž v zákoně č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Také zde musím dojít k závěru, že na uzavírání (soukromoprávních) koncesních smluv nelze nahlížet jako na výkon veřejné správy a správní řád se uplatní pouze na výkon dohledu. Rovněž dohled nad dodržováním tohoto zákona vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který rozhoduje o tom, zda zadavatel postupoval v souladu s tímto zákonem, ukládá nápravná opatření nebo pokuty za správní delikty.

4.7 Podpůrné použití jednotlivých částí správního řádu

4.7.1 Použití základních zásad činnosti správních orgánů

Na následujících stránkách bych se chtěl v obecné rovině pozastavit u aplikace jednotlivých částí správního řádu. Nejprve se budu zabývat otázkou zásad správního řízení a tedy nutností jejich uplatnění ve správním řízení, resp. při dalších postupech. Úprava základních zásad není pochopitelně doménou pouze současného správního řádu, ale zakotvoval je také správní řád z roku 1967 nebo správní řády z roku 1955 a 1960.

Správní řád z roku 1955 zdůrazňoval například to, že správní orgány využívají řízení k prohlubování svého spojení s lidem a k posilování důvěry pracujících v lidově demokratický státní aparát. V řízení postupují v těsné součinnosti s pracujícími, podporují jejich iniciativu a opírají se o jejich pomoc a podněty. K tomu dodával, že správní orgány se zabývají každou věcí svědomitě, odpovědně a bez jakéhokoli byrokratického, ledabylého nebo povýšeneckého postoje. Vyřizují ji s vědomím, že jejich hlavním úkolem je sloužit pracujícím, starat se o jejich potřeby a pečovat všestranně o jejich blaho.²⁵⁹

Poukazoval také na to, že správní orgány musí v řízení vychovávat pracující k tomu, aby dobrovolně plnili své povinnosti v zájmu celku, vysvětlovat význam svých opatření a mobilizovat k aktivní účasti na jejich uskutečnění, nebo že musí při řízení postupovat

²⁵⁸ MAREK, K., PELC, V. *Veřejné zakázky. Zákon o veřejných zakázkách s vysvětlivkami*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 189. Jednalo se sice o komentář k předchozímu zákonu o veřejných zakázkách, nicméně jeho vztah ke správnímu řádu byl stejný, jako je tomu dnes. Ustanovení § 107 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, tedy konstatovalo, že pokud tento zákon nestanoví jinak, postupuje se při řízení před orgánem dohledu podle správního řádu.

²⁵⁹ § 2 zákona č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád)

v souladu se zákony a ostatními předpisy, s potřebami a zájmy pracujícího lidu a zajišťovat práva a oprávněné zájmy pracujících a socialistických organizací.²⁶⁰

V podobném duchu se nesl i správní řád z roku 1960. Ten kladl na zásady správního řízení velký význam a jeho poměrně stručná úprava měla spíše než povahu právního předpisu regulujícího proces ve veřejné správě povahu proklamace jeho základních principů. Hned ve svém § 1 zdůrazňoval, že národní výbory zajišťují ochranu a uskutečňování práv a oprávněných zájmů občanů a organizací v souladu se zájmy a s rozvojem socialistického státu a společnosti pracujících. Vychovávají občany k dodržování zákonů a pravidel socialistického pořádku ve společnosti, k dobrovolnému a uvědomělému plnění povinností ke společnosti a státu a k úctě k právům spoluobčanů. V řízení, v němž rozhodují o právech a oprávněných zájmech občanů a organizací nebo o jejich povinnostech, postupují národní výbory tak, aby řízení co nejúčinněji napomáhalo uskutečnění těchto cílů.

K dalším zásadám, vesměs obdobným jako v případě správního řádu z roku 1955, bych zmínil například to, že podle § 2 odst. 2 tohoto správního řádu musely národní výbory dbát o to, aby se účastníci řízení činně podíleli na přípravě i vydávání opatření, která se jich týkají, a aby byli přesvědčeni o jejich správnosti. Je otázkou, zda byla tato formulace použita záměrně, protože by mohla být interpretována i tak, že není důležité, aby přijatá opatření byla správná, ale aby byli účastníci řízení o jejich správnosti „předsvědčeni“.²⁶¹

K zásadám jako takovým²⁶² uvedl komentář správního řádu z roku 1960 následující: „Také do správního řízení bylo nutno promítnout principy pokračující výstavby národních výborů, zejména rozšíření působnosti národních výborů nižších stupňů, další prohloubení socialistického demokratického na půdě národních výborů, plné uplatnění rozhodující funkce jejich volených orgánů a z toho vyplývající nové formy činnosti národních výborů.“²⁶³

Pokud jde o správní řád z roku 1967, jeho úprava zásad označená jako „základní pravidla řízení“ nebyla příliš rozsáhlá, nicméně zdůrazňovala alespoň ty nejzásadnější skutečnosti, v některých případech již částečně obdobně jako je tomu v současné právní úpravě.

²⁶⁰ § 4 a § 5 odst. 2 zákona č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád)

²⁶¹ Připouštím ale, že tato interpretace zřejmě nebyla záměrem uvedeného ustanovení. Obdobné konstatování se totiž objevilo rovněž v 3 odst. 4 správního řádu z roku 1967.

²⁶² Zásady správního řízení byly dovozovány nejen ze samotného správního řádu, ale také ze zákona č. 45/1960 Sb., o národních výborech (který byl správním řádem prováděn), nebo z Ústavy Československé socialistické republiky (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.)

²⁶³ BÍLEK, F., ČERNÝ, J., PANÝREK, J., PIPEK, J. *Správní řízení. Komentář ke správnímu řádu č. 91/1960 Sb.* Praha: Orbis, 1960, s. 20

Z hlediska tohoto správního řádu považují za nezbytné odkázat na jeho § 3 odst. 5. Ten fakticky rozšiřoval působnost správního řádu, když uváděl, že se ustanovení o základních pravidlech řízení přiměřeně použijí též při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření (kam bylo možné zahrnout i další úkony ve veřejné správě, které neměly charakter správního řízení).

Jak uvedl komentář k tomuto správnímu řádu: „Zásady uvedené v předchozích odstavcích vyjadřují současně i základní všeobecné požadavky na správní činnost směřující vůči konkrétním adresátům stojícím vně organizace správy, a tím překračující rámec správního řádu i správního řízení. Proto zákon vztahuje jejich působnost i na další úkony, z nichž ty, které se uplatňují nejčastěji, uvádí v demonstrativním výčtu. „Přiměřenost“ použití je dána především absencí formálního procesu při jejich vydávání. Rozsah, a tudíž i obsah uvedených úkonů lze vymezit pouze negativně – nejedná se o rozhodnutí ve smyslu § 1 zákona. I tento závěr je však důležitý, protože názvy jsou velmi často používány promiscue pro úkony stejného obsahu, a to někdy i ve vztahu k rozhodnutím správních orgánů.“²⁶⁴

Potřebu uplatňovat základní pravidla řízení konstatovala rovněž řada soudních rozhodnutí, a to již z doby Rakouska-Uherska, jehož Nejvyšší správní soud poukazoval na nezbytnost zohledňování určitých právních zásad. Ke správnímu řádu z roku 1967 uvedlo například rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 6. 1994 č.j. 7 A 506/93²⁶⁵ následující: „Povinností správního orgánu je dále respektovat základní pravidla řízení vyplývající z ustanovení § 3 odst. 1 až 3 a vyjadřující v obecné formě hlavní zásady správního řízení, které jsou rozvedeny a konkretizovány v dalších ustanoveních správního řádu. Porušení základních pravidel řízení je vadou řízení, která podle své závažnosti může být důvodem pro zrušení rozhodnutí vydaného v řízení, v němž k porušení základních pravidel došlo.“

Na význam základních pravidel řízení poukazoval například také nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 1997 sp. zn. II ÚS 366/96, rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 1. 1996 č.j. 6 A 100/94, rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 2. 4. 1997 č.j. 5 A 103/96, rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 2. 2001 č.j. 7 A 139/99-96, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004 č.j. 6 A 31/2001-91, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004 č.j. 6 A 143/2001-151, rozhodnutí Nejvyššího správního

²⁶⁴ VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 18

²⁶⁵ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné v ASPI jako JUD9630CZ.

soudu ze dne 27. 10. 2005 č.j. 6 A 104/2001-69 nebo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007 č.j. 6 Azs 142/2006-58.

Pokud jde o současný správní řád, musím zdůraznit, že v něm zauímají základní zásady činnosti správních orgánů poměrně důležité postavení. Z hlediska obsahu současného správního řádu totiž nejsou podstatná pouze jeho ustanovení představující obecné předpisy o správním řízení nebo jeho obecná úprava veřejnoprávních smluv, opatření obecné povahy či dalších úkonů ve veřejné správě, ale též úprava základních zásad činnosti správních orgánů, které jeho zakotveny v § 2 až 8 správního řádu, tedy v hlavě II jeho části první. Dokonce by bylo možné konstatovat, že tyto základní zásady jsou z celého správního řádu uplatňovány nejčastěji. Důvodem je skutečnost, že se použijí na veškerý výkon veřejné správy (tedy nejen na správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu), ale také to, že zvláštní zákony základní zásady neupravují buď vůbec nebo pouze minimálně.

Jak jsem uvedl dříve, správně bychom neměli hovořit o plném uplatnění základních zásad v tom případě, pokud zvláštní zákony určité, byť dílčí, zásady upravují. O plném použití by tak bylo podle mého názoru možné hovořit pouze při posuzování jednotlivých zásad a nikoli jejich celé úpravy ve správním řádu. Jak popíšu v jednotlivých kapitolách věnovaných uplatnění správního řádu na vybrané právní předpisy, i když posuzované zákony komplexní úpravu základních zásad (s výjimkou daňového řádu) neobsahují, našli bychom určité dílčí zásady jak v zákoně o přestupcích, tak také v zákonech upravujících výkon kontroly apod. Proto v těchto kapitolách vyjádřím svůj názor nejen na to, zda a jakým způsobem se uplatní obecná úprava správního řízení nebo jiné části správního řádu, ale také na to, nakolik tyto zvláštní předpisy upravují určité základní zásady, tedy v jakém rozsahu se zde uplatní základní zásady činnosti správních orgánů podle správního řádu.

Pro uplatnění základních zásad činnosti správních orgánů je podstatný § 177 odst. 1 správního řádu, na který jsem poukázal v souvislosti s vymezením působnosti správního řádu. Stanoví tedy nezbytnost použití těchto zásad při výkonu veřejné správy vždy, i když by měl být správní řád jako takový vyloučen, ale zvláštní právní předpisy úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahují. Zde však musím zdůraznit rozdíl ve formulacích mezi § 1 odst. 1 a § 177 odst. 1 správního řádu. Zatímco § 1 odst. 1 stanoví obecnou působnost správního řádu dopadá pouze na vrchnostenskou veřejnou správu (tedy na výkon působnosti v oblasti veřejné správy), ustanovení § 177 odst. 1 hovoří o výkonu veřejné správy jako takové. Působnost základních zásad činnosti správních orgánů tedy přesahuje obecnou působnost správního řádu. Správní orgány proto musí respektovat tyto zásady i v případě, kdy se jedná o výkon tzv. veřejné správy nevvrchnostenské.

Nutnost použití těchto zásad vychází také z toho, že řada z nich pramení z přednostně použitelného ústavního pořádku, resp. evropského a mezinárodního práva, a nelze je v žádném případě opomenout. Není například možné vyloučit aplikaci zásady legality, zásady přiměřenosti nebo zásady zákazu zneužití správního uvážení. Jejich uvedení ve správním řádu má pak (minimálně v případě těchto nejpodstatnějších zásad) vlastně jen deklaratorní charakter.

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu ve svém závěru č. 10 k tomu uvedl: „Nelze tedy připustit, aby byla aplikace § 2 až 8 správního řádu vyloučena pouze na základě toho, že zvláštní zákon obsahuje ustanovení nazvaná „zásady řízení“, aniž by obsah této úpravy zajišťoval obdobný standard ochrany práv jako v případě ustanovení § 2 až 8 správního řádu. Účelem § 177 odst. 1 správního řádu je zajištění alespoň elementární právní úpravy správního řízení i tam, kde by v rozporu s judikaturou Ústavního soudu byla i po účinnosti nového správního řádu vyloučena aplikace správního řádu, aby byl alespoň v minimálním rozsahu naplněn čl. 2 odst. 3 Ústavy, upravující vázanost veřejné moci zákonem.“²⁶⁶

Ustanovení § 177 odst. 1 má tedy dle tohoto závěru „materiálně nadzákonný charakter“ a mělo by se vztahovat nejen na zákony, které nabyly účinnosti před 1. lednem 2006, ale rovněž na zákony pozdější. Na rozdíl od § 180 správního řádu se tedy nejedná o jeho přechodné ustanovení a nevztahuje se pouze na právní předpisy, které nabyly účinnosti před správním řádem. Uvedený závěr k tomu dodal: „Naproti tomu § 177 odst. 1 správního řádu bude působit vůči všem právním předpisům, jak vůči dřívějším právním předpisům, tak vůči právním předpisům vydaným v budoucnu. § 180 odst. 1 má ve vztahu k dosavadním právním předpisům přednost před § 177 odst. 1, jelikož z § 180 odst. 1 vyplývá i povinnost aplikovat základní zásady činnosti.“²⁶⁷

Tento názor Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu považuji za logický, nicméně se nemohu zbavit dojmu, že přiznání „nadzákonného“ charakteru některým zákonným ustanovením není úplně v pořádku. Zmínit proto musím i pohled Filipa Dienstbiera, který poukazuje na nedostatky a možné výkladové problémy týkající se § 177 odst. 1 správního řádu.²⁶⁸ Mimo jiné si klade otázku, jak rozumět dikci „...úpravu odpovídající těmto zásadám“, a zda musí odpovídat kvalitativně či kvantitativně nebo zda si

²⁶⁶ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 10 dostupný na internetových stránkách Ministerstva vnitra: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

²⁶⁷ tamtéž

²⁶⁸ DIENSTBIER, F. (Nový) správní řád a zvláštní právní předpisy. In Kadečka, S., Marek, D. (eds): *Nový správní řád v praxi krajských úřadů*. Brno: PrF MU, 2007, s. 166

mohou zásady ve zvláštních zákonech dovolit odchýlení (rozpor) od základních zásad činnosti správních orgánů podle správního řádu, v čemž by mohlo být spatřováno, že jde vlastně o úpravu „neodpovídající“.

Jak jsem uvedl výše, „nadzákonost“ bych zde nedovozoval z § 177 správního řádu, ale přímo z ústavního pořádku, resp. evropského a mezinárodního práva a v případě pochybností o možnosti vyloučení správního řádu použil (i s ohledem na dále uvedenou judikaturu) výklad, který je s ústavním pořádkem co nejvíce v souladu a snažil se dovozovat uplatnění těchto zásad v maximální možné míře.

Pokud jde o to, nakolik musí zásady ve zvláštních zákonech odpovídat základním zásadám činnosti správních orgánů podle správního řádu, domnívám se, že musí odpovídat kvalitativně. Nestačí tedy, pokud by byla ve zvláštních zákonech určitá ustanovení označena jako základní zásady a případně zde byly i všechny zásady vyjmenovány. Pokud by totiž byly tyto zásady oproti správnímu řádu příliš zúženy, kvalitativně by úpravu základních zásad podle správního řádu plně nahradit nemohly (nahrazovaly by ji pouze v tom, co by skutečně uváděly). To ostatně názorně popíšu v případě zásad daňového řízení.

Dále jsem toho názoru, že základní zásady podle správního řádu mají pouze subsidiární charakter a tedy, že zásady zvláštních zákonů jen doplňují, nikoli vylučují či úplně nahrazují. Proto považuji za přípustné, aby zvláštní zákon vymezil určitou zásadu odchýlně a například v rozporu s § 3 správního řádu zakotvil pro své řízení princip formální pravdy. Souhlasím proto s Filipem Dienstbierem, který uvedl: „Obecné právní principy a principy (zásady) správněprávní se aplikují vždy, avšak toliko podpůrně k právu psanému, nikoli proti němu. Samozřejmě, nejsou-li psanými normami, např. ústavněprávními.“²⁶⁹

Jedinou úpravou, která je natolik komplexní, že má dostatečným způsobem zakotvena vlastní základní pravidla řízení, je v současné době zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, který svou úpravou navazuje na zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Na rozdíl od zákona o správě daní a poplatků je ve své úpravě základních zásad důslednější a snaží se předejít tomu, aby v jeho případě vznikaly pochybnosti o tom, jestli je jeho výčet základních zásad dostatečný nebo nikoli.

V případě zákona o správě daní a poplatků existovaly poměrně silné názory²⁷⁰ na to, že se základní zásady činnosti právních orgánů podle současného správního řádu musely podpůrně použít i zde (na případy v zákoně o správě daní a poplatků neupravené). Porovnání

²⁶⁹ tamtéž

²⁷⁰ Srov. např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 1014 nebo KINDL, M. *Správní řád v daňovém řízení? Právní fórum*, 2006, č. 3

toho, jaké zásady byly zakotveny zákonem o správě daní a poplatků, resp. v daňovém řádu ve srovnání se správním řádem, popíšu podrobně v kapitole věnované vztahu správního řádu k daňovému řádu. Nyní poukáži alespoň na to, že zákon o správě daní a poplatků neupravoval výslovně například zásadu ochrany dobré víry, zásadu legitimního očekávání, zásadu materiální pravdy nebo zásadu stanovící povinnost vycházet dotčeným osobám vstříc, chovat se k nim zdvořile a poskytovat jim přiměřené poučení.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007 č.j. 8 Afs 59/2005-83²⁷¹ dokonce výslovně (a podle mě zcela správně) potvrdilo, že v případě, kdy zákon o správě daní a poplatků úpravu odpovídající zásadám správního řádu neobsahuje, uplatní se tyto zásady i v řízeních vedených v jeho procesním režimu, a to postupem dle § 177 odst. 1 správního řádu. Konkrétně zde byla zdůrazněna nutnost aplikace zásady legitimního očekávání.

Na příkladech zvláštních procesních úprav poukáži například také na to, že pro uplatnění určitých zásad mohou mít význam i prameny mezinárodního práva,²⁷² zejména Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, a poukáži rovněž na zásady, které nepatří mezi „základní zásady“ a uplatní se pouze v určitých oblastech práva, například v oblasti správního trestání. V souvislosti s problematikou správního trestání (v kapitole o vztahu správního řádu k zákonu o přestupcích) zmíním také to, že některé zásady není možné uplatnit ve všech případech, což zdůraznilo například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009 č.j. 1 As 96/2008-115²⁷³ v případě zásady koncentrace (ta vzhledem ke svému omezenému použití proto nepatří mezi základní zásady činnosti správních orgánů).²⁷⁴

Obecně nutnost aplikace základních zásad činnosti správních orgánů zdůrazňuje rovněž soudní judikatura. Činí tak například nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/04²⁷⁵, který poukázal na některá starší soudní rozhodnutí. V tomto nálezu se uvádí: „Vrchní soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 30. srpna 2001 sp. zn. 7 A 13/99 dospěl

²⁷¹ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2008, sv. 1, č. 1440

²⁷² K pramenům mezinárodního práva lze v případě zásad poukázat rovněž na Rezoluci Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31 o ochraně jednotlivců ve vztahu ke správním aktům, která zdůrazňuje například právo každého, kdo může být omezen na svých právech, svobodách či zájmech správním aktem, aby se vyjádřil ke skutkovému stavu, uváděl důkazy, byl poučen o svých právech (včetně práva na uplatnění opravných prostředků) a informován o všech známých skutečnostech, na jejichž základě má být správní akt vydán. Na tuto rezoluci navazovala rovněž řada doporučení Výboru ministrů Rady Evropy nebo příručka „Principy správního práva týkající se vztahů mezi správními orgány a soukromými osobami“, která byla publikována 31. května 1996 ve Štrasburku.

²⁷³ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 7, č. 1856

²⁷⁴ Zásadou koncentrace se blíže zabýval například Martin Kopecký (KOPECKÝ, M. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2007, č. 3) nebo Pavel Mates (MATES, P. Použitelnost koncentrační zásady ve správním řízení. *Jurisprudence*, 2011, č. 2).

²⁷⁵ Sbírka zákonů č. 240/2005 Sb.

k závěru, dle něhož "ze skutečnosti, že zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, nepřipouští při prohlašování věcí za kulturní památky opravný prostředek proti takovému rozhodnutí (§ 3 a § 44 zákona), nelze ještě dovodit rozpor tohoto zákona s Ústavou či s mezinárodními smlouvami, konkrétně s článkem 6 Úmluvy", jelikož "možnost projednat věc nezávislým orgánem podle uvedeného článku 6 Úmluvy (v podmínkách České republiky soudem) ostatně zákon č. 20/1987 Sb. nevylučuje". Obecně pak pro řízení o prohlášení věcí kulturní památkou soud vyslovil závěr, dle kterého "i když ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, vylučuje pro řízení o prohlašování věcí za kulturní památky (§ 3 zákona) užití správního řádu, musí správní orgán v takovém řízení dbát základních zásad správního řízení."

Na uvedené rozhodnutí Vrchního soudu v Praze odkazoval rovněž Nejvyšší správní soud, například ve svém rozhodnutí ze dne 28. 4. 2004 č.j. 6 A 106/2002-81.²⁷⁶ V obou těchto rozhodnutích je jasně vysloven názor, podle kterého je v případě absence explicitní úpravy správního řízení správní orgán povinen dbát základních zásad správního řízení, přičemž tyto jsou, jak uvedly „poznatelné nejen z doktríny, nýbrž i aposteriorně z judikatury přezkumných rozhodnutí v soudním řízení správním.“ Nutnost uplatnění základních zásad činnosti správních orgánů byla zdůrazněna i v mnoha dalších případech. Je tedy podle mého názoru zřejmé, že jejich aplikace má ve veřejné správě svůj nezastupitelný význam a musí se uplatnit bez ohledu na to, zda se použijí zbývající části správního řádu.

4.7.2 Použití části druhé a třetí správního řádu

Vedle základních zásad činnosti správních orgánů se správní řád uplatní nejčastěji díky své části druhé a třetí, které představují obecnou úpravu správního řízení. Skutečností, zda je možné v určitých případech vůbec hovořit o správním řízení ve smyslu § 9 správního řádu nebo nikoli, či jakým způsobem se správní řád (díky či navzdory odkazům na něj ve zvláštních předpisech) vlastně subsidiárně uplatní, jsem se částečně zabýval již v předchozích kapitolách. V kapitole o podpůrném použití části čtvrté správního řádu se budu věnovat některým hraničním případům mezi částí druhou, resp. třetí správního řádu a částí čtvrtou (například v otázce osvědčení, souhlasů, závazných stanovisek či procesu registrace) a v dalších kapitolách věnovaných použití správního řádu na vybrané právní předpisy pak bude popsáno, jak je tomu se subsidiární aplikací správního řádu v konkrétních správních řízeních. V této kapitole se proto pozastavím pouze u některých dílčích otázek, které se

²⁷⁶ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2004, sv. 8, č. 277

subsidiární aplikací částí druhé, resp. třetí správního řádu souvisí, a které by neměly zůstat v této práci opomenuty.

Úvodem k této kapitole bych chtěl uvést, že správní řízení lze obecně označit za procesními normami správního práva upravený postup správních orgánů směřující k vydání správního rozhodnutí jakožto individuálního správního aktu nebo jak uvedl Vladimír Vopálka: „Správní řízení je postupem, jehož cílem je vydat správní akt (akt aplikace práva) schopný způsobit účinky v něm předvídané (nabýt právní moci): založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti v dané věci správnímu orgánu nepodřízených osob (akt konstitutivní), nebo je autoritativně stvrdit (akt deklaratorní).“²⁷⁷

Ve vztahu ke správnímu právu procesnímu by bylo možné uvést, že pohled na správní právo procesní je možný v širším a v užším smyslu. V širším smyslu zahrnuje všechny procesní postupy v oblasti veřejné správy a spadá do něj vedle „formálního“ správního řízení (ve smyslu § 9 správního řádu) rovněž například vydávání vyjádření, osvědčení a posudků podle části čtvrté správního řádu nebo proces přípravy a vydávání normativních správních aktů, smíšených správních aktů (zejména opatření obecné povahy) nebo proces uzavírání veřejnoprávních smluv.

V užším smyslu je pak správní právo procesní chápáno jako vlastní „formální“ správní řízení podle části druhé a třetí správního řádu. Toto pojetí je v praxi dnešního správního práva převažující²⁷⁸ a je těžištěm úpravy správního řádu (resp. celou úpravou správního řádu z roku 1967). Jak uvádí publikace *Správní právo procesní*, úprava správního řízení „je výrazem potřeby ošetřit a doplnit hmotněprávní režim veřejné správy i vlastním veřejnoprávním procesním režimem pro potřeby tzv. autoritativní aplikace správního práva při rozhodování o právech a povinnostech individuálních adresátů vrchnostenského veřejnoprávního působení“.²⁷⁹ Z pohledu pravidel výkonu veřejné správy plní právní úprava správního řízení v části druhé, resp. třetí správního řádu významnou a téměř nezastupitelnou funkci (není-li speciální úprava stanovena zvláštními zákony).

Specifikum správního řízení výstižně vyjádřil Josef Staša, když uvedl: „Charakteristické pro správní řízení je, že správní úřad (orgán) rozhoduje nejčastěji o právních poměrech jednoho adresáta, popřípadě více adresátů se společnými nebo shodnými zájmy. Správní úřad má v takovém procesu vlastně dvojí postavení: za prvé je to on, kdo ve

²⁷⁷ Vopálka, V. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, C.H.Beck, Praha 2009, s. 416

²⁷⁸ Srov. PRŮCHA, P., SKUPOVÁ, S. *Správní právo. Procesní část*. Brno: PrF MU, 1999, s. 8 a násl.

²⁷⁹ SKUPOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., KADEČKA, S. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 22

věci rozhoduje. Zároveň je to ovšem také on, kdo v řízení uplatňuje veřejný nebo jiný obecný zájem. V jisté analogii se soudním procesem lze proto (zjednodušeně) tvrdit, že je současně ‚soudcem i stranou‘ v řízení.²⁸⁰

V základních rysech je správní řízení definováno v § 9 správního řádu jako postup správního orgánu, jehož účelem je vydání individuálního správního aktu, který má podobu konstitutivního nebo deklaratorního rozhodnutí. Tuto definici nicméně nemohu považovat za vyčerpávající a správní řízení podle části druhé může být rovněž řízením exekucním (považujeme-li jej za řízení) a jako takové nekončí vydáním rozhodnutí, ale v ideálním případě donucením ke splnění povinnosti, resp. náhradním splněním povinnosti, která nebyla splněna dobrovolně. Zdůraznit musím rovněž slovo „účel“, protože každé řízení nemusí být ve skutečnosti zakončeno rozhodnutím ve věci, ale skončit může (oproti původnímu účelu) například též zastavením řízení podle § 66, uzavřením smíru podle § 141 odst. 8, uzavřením veřejnoprávní smlouvy podle § 161 odst. 2 správního řádu nebo i jinými (dále uvedenými) způsoby.

Jsem přesvědčen o tom, že vymezení správního řízení v § 9 správního řádu má svůj význam ve vztahu ke zvláštním zákonům a tedy k tomu, zda se má na postupy v nich upravené použít subsidiárně část druhá a třetí správního řádu nebo jeho část čtvrtá. Pokud tyto postupy naplňují znaky § 9 správního řádu, uplatí se subsidiárně úprava pro správní řízení, pokud nikoli, jedná se o další úkony ve veřejné správě mimo správní řízení s podpůrnou aplikací části čtvrté správního řádu, popřípadě jeho části páté či šesté. Že tyto případy nejsou vždy jednoznačné, zdůrazním v následující kapitole i s poukazem na ne vždy jednotnou soudní judikaturu.

Protože znaky správního řízení musí být posuzovány materiálně, není rozhodující pro to, co je správním řízením, formální označení určitého procesu, ale právě naplnění výše uvedených znaků. Pojem „řízení“ se totiž používá i v případech, které s částí druhou a třetí správního řádu nijak nesouvisí. Například § 174 správního řádu hovoří o postupu vedoucím k vydání opatření obecné povahy jako o „řízení“, zde se však uplatní část šestá správního řádu. Řízením ve smyslu § 9 správního řádu není ani zadávací řízení ve smyslu zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, na které se správní řád s ohledem na svůj § 1 odst. 3 neuplatní, nebo řízení o registraci podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, na který se vztahuje část čtvrtá správního řádu.

²⁸⁰ STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. Praha: Vydavatelství Policejní akademie ČR, 1996, s. 9

Stejně tak označení určitého aktu jako rozhodnutí neznamená, že se o něm musí vést správní řízení podle správního řádu (v určitých případech se jedná pouze o propůjčení této kvalifikované formy). Jak jsem zmínil v kapitole věnované vymezení vztahu ke správnímu řádu ve zvláštních právních předpisech, příkladem propůjčení formy rozhodnutí může být § 9 odst. 1 zákona č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, pro určení povinné osoby k poskytnutí náhrady za vnesený nebo odňatý živý a mrtvý inventář, § 18 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, pro rozhodnutí o námitkách proti protokolu o kontrole nebo též § 172 odst. 5 správního řádu pro rozhodnutí o námitkách proti návrhu opatření obecné povahy.

Poukázat bych chtěl dále na to, že správní řízení nemusí být (ačkoli není zastaveno ani v něm nedošlo k uzavření smíru či veřejnoprávní smlouvy) ukončeno vydáním rozhodnutí, ale s ohledem na povahu řízení může být toto ukončení méně formální. Příkladem tohoto postupu je rozhodování o státním občanství České republiky podle zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Ten v § 25 uvádí, že vyhovuje-li se podle tohoto zákona v plném rozsahu podání žadatele, nevydává se s výjimkou ustanovení § 12 odst. 3 tohoto zákona²⁸¹ rozhodnutí ve správním řízení. Samotné státní občanství je pak získáno složením státoobčanského slibu (resp. právní mocí rozhodnutí o jeho prominutí).

V tomto případě vyhovění žádosti o udělení státního občanství se nejedná o situaci, kdy se správní rozhodnutí pouze nevyhotovuje v písemné podobě, ale skutečně se vůbec nevydává. Přestože by bylo možné říct, že vydání rozhodnutí zde není nezbytné, neboť pozitivní vyřízení určité žádosti nebude žadatelem ani nikým jiným (nikdo jiný zde jako účastník řízení nevystupuje) zpochybňováno, nedomnívám se, že se jedná o procesně ideální řešení. Správně by podle mého názoru mělo platit, že postup, který byl jako správní řízení zahájen, by měl být jako správní řízení i ukončen (tedy přijetím určitého rozhodnutí, byť písemně nevyhotovovaného). Podle zákona o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky však platí, že k vydání správního rozhodnutí, které by bylo napadnutelné opravnými prostředky, dochází pouze při nevyhovění žádosti.

Na obdobném principu jako zákon o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky je postaven také zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon ve svém § 87

²⁸¹ V případě § 12 odst. 3 zákona o nabývání a pozbývání státního občanství se jedná o vydání rozhodnutí o prominutí složení státoobčanského slibu.

odst. 2 uvádí, že pokud se žadateli podle § 5, § 8 odst. 6, § 8 odst. 7 písm. a), § 8 odst. 8, § 13, § 16 odst. 4, § 19, § 25 odst. 1 písm. a) nebo d), § 25 odst. 2, § 26 odst. 2 nebo 3, § 28, § 45, § 53, § 57 odst. 2, § 62 odst. 1, 3 nebo 5, § 63 odst. 2, § 64 odst. 1, § 69, 70, 71 nebo § 86 odst. 1 nevyhoví v plném rozsahu, vydá se o tom rozhodnutí. A contrario musím dovozovat, že pokud se v těchto případech žádosti v plném rozsahu vyhoví, rozhodnutí o tom se vůbec nevydává. Tento případ ani případ udělení státního občanství pak pochopitelně neznamená, že když se nevydává rozhodnutí podle § 67 a násl. správního řádu, že se nepoužije ani sám správní řád. Jsem přesvědčen o tom, že se správní řád v potřebném rozsahu podpůrně uplatní i těchto případech pouze s tím rozdílem, že jeho výsledkem nebude vydání rozhodnutí, ale provedení určitého úkonu.²⁸²

Rozhodnutí se nevydává též tehdy, pokud dochází k tzv. fikci rozhodnutí. Fikci rozhodnutí předpokládá například zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Podle jeho § 9 odst. 3 platí, že pokud povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl informace či nevydal rozhodnutí, má se za to, že rozhodl informace odepřít.

Obdobná úprava jako v zákoně o právu na informace o životním prostředí byla zakotvena i v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 22. března 2006,²⁸³ nicméně pro faktickou nepřezkoumatelnost těchto rozhodnutí správními soudy byla takto fikce vydání negativního rozhodnutí z tohoto zákona vypuštěna. Podle mého názoru tak bylo učiněno správně, protože nepřezkoumatelnost těchto fiktivních rozhodnutí byla z povahy věci zcela zřejmá. Například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003 č.j.. 6 A 78/2002-39²⁸⁴ řešilo případ, kdy nebylo vyhověno žádosti o informace a podle § 15 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 22. března 2006, nastala fikce rozhodnutí o odepření poskytnutí požadované informace. Proti tomu byl podán rozklad, o kterém nebylo včas rozhodnuto, a proto podle § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 22. března 2006, nastala fikce i rozhodnutí o zamítnutí rozkladu.

²⁸² Tímto úkonem může být podle povahy řízení především udělení občanství, provedení záznamu do matriky, resp. provedení jiného úkonu, který s vedením matričních knih souvisí.

²⁸³ Fikce rozhodnutí v zákoně o svobodném přístupu k informacím byla zrušena zákonem č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁴ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2004, sv. 5, č. 202

Nejvyšší správní soud k tomu v tomto svém rozhodnutí uvedl: „Vzhledem k tomu, že v daném případě byly v obou stupních správního řízení splněny zákonné podmínky ve smyslu ustanovení § 15 odst. 4 a § 16 odst. 3 a 5 zák. č. 106/1999 Sb. pro vydání fiktivních rozhodnutí, která však neobsahují (a ani obsahovat nemohou) odůvodnění, musel by Nejvyšší správní soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí konstruovat za použití obsahu vyjádření žalované důvody pro odepření informací, jež měl vyjádřit správní orgán sám. Pro takový postup nemá soud oporu v soudním řádu správním: zasahoval by tak totiž do pravomoci správního úřadu způsobem vymykajícím se principům soudní kontroly zákonnosti. Takový postup by rovněž mohl mít nepříznivý dopad v praxi, neboť povinné subjekty by informace podle zák. č. 106/1999 Sb. neposkytovaly, ani by nerozhodovaly o odepření informací, a ponechávaly by tak rozhodovací činnost na soudu. Takový stav jistě není žádoucí a zákonodárce jej nepochybně nezamýšlel. Protože s ohledem na charakter napadeného rozhodnutí nejsou známy důvody, které vedly žalovanou k zamítnutí rozkladu a potvrzení napadeného rozhodnutí, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí, jehož vydání i existence je nastolena právní fikcí, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.“

Stejný pohled zastával Nejvyšší správní soud například také ve svém rozhodnutí ze dne 29. 7. 2003 č.j. 6 A 25/2000-58²⁸⁵, kde konstatoval: „Rozhodnutí, jehož vydání je nastoleno právní fikcí, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jednou z nezbytných náležitostí správního rozhodnutí je jeho řádné odůvodnění (§ 47 odst. 1 správního řádu). Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o rozkladu bylo vydáno na základě právní fikce, ač ve skutečnosti vydáno nebylo, logicky postrádá náležité odůvodnění. Nejde tedy o případ, kdy by rozhodnutí bylo zrušováno pro nezákonnost, nýbrž pro vady řízení, jež spočívají v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Tento základní požadavek stanovený procesními předpisy nelze prominout ani tam, kde zákon spojuje s nečinností správního orgánu fikci negativního rozhodnutí.“

Z pohledu práva považuji za nesystematické, že v případě zákona o svobodném přístupu k informacím byla fikce negativního rozhodnutí zrušena, zatímco v zákoně o právu na informace o životním prostředí byla ponechána. Je ale pravda, že uplatnění zákona o právu na informace o životním prostředí je oproti obecnějšímu zákonu o svobodném přístupu k informacím nesrovnatelně menší a jeho fiktivní rozhodnutí proto zatím nebyla předmětem dostatečného počtu správních žalob, které by si přijetí legislativní změny vynutily.

²⁸⁵ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2004, sv. 5, č. 207

Odlišné od výše uvedených případů, kdy se rozhodnutí vůbec nevydává (neexistuje), jsou pak případy, kde rozhodnutí *de iure* existuje, pouze se nevyhotovuje v písemné podobě. Jedná se například o postup podle § 151 správního řádu, kdy správní orgán zcela vyhověl žádosti o přiznání práva, jehož existence se osvědčuje zákonem stanoveným dokladem, a místo písemného vyhotovení rozhodnutí vydá pouze tento doklad. Příkladem by zde mohlo být vydání zbrojního průkazu podle zákona č. 119/2002 Sb., o zbraních. Udělením zbrojního průkazu se tedy získává právo nabývat do vlastnictví a držet nebo nosit určitou zbraň nebo střelivo.²⁸⁶

O postup podle § 151 správního řádu se však nejedná při vydávání občanského průkazu nebo řidičského průkazu, kterými se nepřiznává žádné nové právo a jedná se o postup se subsidiární aplikací části čtvrté správního řádu.²⁸⁷ Touto problematikou se budu podrobněji zabývat v kapitole věnované použití části čtvrté správního řádu.

K nevydávání písemného vyhotovení rozhodnutí dochází například též při vzdání se nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí podle § 72 odst. 2 správního řádu²⁸⁸ nebo při provedení zápisu do katastru nemovitostí podle § 5 odst. 3 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů. Zde je uvedeno, že rozhodnutí, kterým se vklad povoluje, lze provést zápisem ve spisu. Proti takovému rozhodnutí (kterým se povoluje vklad) není přípustný žádný opravný prostředek, ani žaloba ve správním soudnictví.

Jiným příkladem může být rovněž situace, kdy dochází k hromadnému zvyšování dávek důchodového pojištění podle zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení,²⁸⁹ nebo při poskytnutí dávky státní sociální podpory podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.²⁹⁰ V těchto případech se však zasílá alespoň písemné oznámení o tomto zvýšení, resp. o této dávce. Proti němu je možné podat žádost o vydání rozhodnutí o zvýšení dávky (v případě zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení), resp. námitky (v případě zákona o státní sociální podpoře) a muselo by pak dojít k vydání rozhodnutí o zvýšení dávky, resp. o dávce.

²⁸⁶ Srov. § 8 tohoto zákona.

²⁸⁷ Srov. například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2010 2 As 41/2009-62 dostupné na www.nssoud.cz.

²⁸⁸ Podle § 72 odst. 2 správního řádu platí, že pokud se všichni účastníci vzdají nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí, učiní se místo písemného vyhotovení rozhodnutí pouze záznam do spisu podle § 67 odst. 2 věty druhé správního řádu.

²⁸⁹ Srov. § 86 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, který uvádí, že se zde písemné rozhodnutí nevydává.

²⁹⁰ Srov. § 69 zákona o státní sociální podpoře, který vymezuje případy, ve kterých se písemné rozhodnutí vydává. A contrario se v jiných případech rozhodnutí písemně nevydává (nevyhotovuje se v písemné podobě).

Ve všech těchto případech musí podle mého názoru samozřejmě platit, že odchylka je zde stanovena pouze pro ukončení prvostupňového řízení, nikoli pro správní řízení jako takové a o subsidiární aplikaci správního řádu proto nemůže být pochyb (konkrétně se zde uplatní vedle části první zejména část druhá, resp. třetí).

Pokud jde o část třetí správního řádu, je třeba nejprve uvést, že tato část je věnována některým zvláštním ustanovením „formálního“ správního řízení a tedy některým specifickým institutům. Jak k této části uvádí odborná literatura: „Ta je výrazem snahy pojmout do obecné úpravy správního řízení nejčastější či nejpotřebnější procesní zvláštnosti, které byly před přijetím správního řádu rozptýleny ve zvláštních zákonech mimo správní řád. V důsledku tohoto přístupu se v porovnání s předchozím stavem obsah tzv. zvláštní úpravy správního řízení redukoval, nicméně i nadále platí, a správní řád s tím výslovně ve svém textu počítá (§ 1 odst. 2), že úprava v něm obsažená se použije, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup.“²⁹¹

Z části třetí správního řádu je třeba zmínit především zvláštní ustanovení o některých řízeních. Pro některé typy řízení jsou zde zakotvena určitá specifika, která vycházejí ze zvláštní povahy těchto řízení. Jejich úprava byla dříve předmětem zvláštních zákonů, které se přijímaly z důvodu poměrně kusé a nedostatečné úpravy správního řádu z roku 1967. I dnes samozřejmě platí, že zvláštní zákony mohou upravovat ještě specifika další, která budou mít podle § 1 odst. 2 správního řádu přednost. I přesto usiloval správní řád o to, aby některé základní znaky rovněž pro tato řízení zobecnil a ty nemusely být ve zvláštních zákonech již znovu nadbytečně dublovány.

Mezi zvláštní typy řízení podle správního řádu spadá řízení společné (§ 140), řízení sporné (§ 141), řízení o určení právního vztahu (§ 142), řízení na místě (§ 143), řízení s velkým počtem účastníků (§ 143), řízení s předstihem žádosti (§ 144) a řízení o výběru žádosti (§ 145). Pokud je tedy podle zvláštního zákona vedeno některé z těchto řízení, uplatní se subsidiárně obecná úprava daného typu řízení podle správního řádu. Pochopitelně se pak použijí rovněž další části správního řádu, včetně obecné úpravy řízení v části druhé, základních zásad činnosti správních řízení, ustanovení o vyřizování stížností, případně další části správního řádu.

V praxi nejčastěji používaný zvláštní typ řízení představuje řízení společné. Jeho uplatnění předpokládá nejen soudní řízení civilní i trestní, ale například též zákon č. 200/1990

²⁹¹ SKULOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., KADEČKA, S. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 24

Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.²⁹² Také sám správní řád hovoří o společném řízení v § 146 odst. 2, kde se v řízení o výběru žádosti vede společné řízení o všech těchto žádostech.

Pokud jde o společné řízení podle § 57 zákona o přestupcích, které se vede v případě, že se pachatel dopustil více přestupků, které je příslušný projednávat týž orgán, nebo v případě více pachatelů, jejichž přestupky spolu souvisejí a jsou projednávány týměž orgánem, pozastavím se u něj podrobněji v kapitole věnované vztahu správního řádu k zákonu o přestupcích. Zde poukáži na to, že se i vůči § 57 zákona o přestupcích musí uplatnit podpůrně správní řád, a to například při vyloučení věci ze společného řízení (o kterém je třeba vydat usnesení, ačkoli jej zákon o přestupcích výslovně nezmiňuje). Správní řád by se pochopitelně uplatnil i z hlediska dalších skutečností a samostatnou úpravu společného řízení v zákoně o přestupcích proto nepovažuji za nezbytnou. Připouštím, že měla svůj význam před účinností současného správního řádu, nicméně dnes by bylo možné v zájmu jednotnosti právní úpravy s minimem procesních odchylek uvažovat o jejím vypuštění a vycházet v otázce společného řízení o přestupcích pouze ze správního řádu.

Vztahu mezi částí třetí správního řádu a zákonem o přestupcích se dále dotknu rovněž v otázce poskytování vysvětlení podle § 137 správního řádu, resp. § 60 o přestupcích. Také na tomto příkladě popíšu, jak se zde správní řád subsidiárně uplatní a jak je tedy tato úprava zákona o přestupcích v současnosti postradatelná.

Ze zvláštních typů řízení bych chtěl dále zmínit řízení s velkým počtem podle § 144 správního řádu. To se má uplatnit v případě, je-li účastníků řízení více než třicet.²⁹³ Správní řád v těchto případech předpokládá, že písemnosti lze doručovat veřejnou vyhláškou. To se však netýká účastníků řízení uvedených v § 27 odst. 1 správního řádu, kteří jsou správnímu orgánu známi. Těm musí být doručováno jednotlivě.

Například ustanovení § 6 odst. 4 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, uvádí, že v řízení, které se dotýká osob v počtu vyšším, než je 30, lze doručovat písemnosti veřejnou vyhláškou. Nejedná se ovšem o obdobu § 144 správního řádu (který neumožňuje doručovat veřejnou vyhláškou

²⁹² Ustanovení § 15 odst. 4 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů předpokládá vedení společného licenčního řízení.

²⁹³ Pro srovnání lze uvést, že rakouský správní řád (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz) hovoří místo našeho řízení s velkým počtem účastníků o tzv. velkořízení, ve kterém by muselo být účastníkem více než 100 osob. Německý správní řád (Verwaltungsverfahrensgesetz) tento typ řízení nezná a v této souvislosti uvádí v § 18 pouze to, že podmínka pro ustanovení společného zástupce je účast více než 50 osob.

účastníkům podle § 27 odst. 1 správního řádu), ale o odchylku od správního řádu, podle kterého má být v zájmu zefektivnění doručování písemností umožněno doručování veřejnou vyhláškou vůči všem.

Některé zákony pak předpokládají doručování veřejnou vyhláškou i bez ohledu na počet účastníků, jako je například (jak rovněž uvedu podrobněji dále, v kapitole o vztahu správního řádu ke stavebnímu zákonu) § 87 odst. 1 nebo § 92 odst. stavebního zákona, ovšem pouze v případě účastníkům řízení uvedených v § 85 odst. 2 tohoto zákona.

Část třetí upravuje rovněž některé zvláštní typy rozhodnutí. Zde bych odkázal na další části této práce, kde se podrobněji zabývám jak rozhodnutím podmíněným závazným stanoviskem (v kapitole o podpůrném použití části čtvrté správního řádu), tak také příkazem (v kapitole o vztahu správního řádu k zákonu o přestupcích) nebo vydáním dokladu (o kterém byla řeč výše).

Vedle toho, že se určitá ustanovení části třetí správního řádu uplatní v případě, kdy se věcně jedná o určitý institut či typ řízení, bych chtěl poukázat na úpravu rozkladu podle § 152 správního řádu. Ta se uplatní v závislosti na tom, kdo rozhodoval ve správním řízení na prvním stupni. Pokud to byl ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, uplatní se zde § 152 správního řádu, a to buď plně, nebo subsidiárně.

Ve většině případů se ustanovení § 152 správního řádu uplatní plně (navíc se díky § 152 odst. 4 správního řádu uplatní rovněž ustanovení o odvolání, tedy § 81 až § 93 správního řádu). Některé zákony však vymezují ve vztahu k rozkladu určité odchylky, které pak způsobují, že se uplatní pouze subsidiárně, popř. vůbec (je-li podání rozkladu vyloučeno zvláštním zákonem jako je tomu podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění účinném od 1. února 2002, nebo je-li vyloučeno podání řádného opravného prostředku přímo správním řádem²⁹⁴).

Odchylku od § 152 správního řádu stanoví například § 6 odst. 1 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu. Ten uvádí, že ustanovení správního řádu o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu se nepoužije. Znamená to tedy, že se zde neuplatní poměrně nepřesný²⁹⁵ § 152 odst. 5 správního řádu, ale (díky § 152 odst. 4) ustanovení § 90 správního

²⁹⁴ Správní řád vylučuje možnost podat odvolání, resp. rozklad například v případě rozhodnutí, jímž správní orgán prohlásil nicotnost rozhodnutí (§ 78 odst. 2), rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 4), rozhodnutí odvolacího správního orgánu (§ 91 odst. 1) nebo rozhodnutí správního orgánu řešícího spor z veřejnoprávních smluv (§ 169 odst. 2).

²⁹⁵ Na nepřesnost, resp. nedostatečnou srozumitelnost tohoto ustanovení poukazoval například též Vladimír Mikule, který mimo jiné uvedl: „Správní orgán rozhodující o rozkladu je podle výslovného ustanovení § 152

řádu o odvolání.²⁹⁶ Stejnou formulaci používá (s účinností od 1. srpna 2009) i zákon o bankách v § 41 odst. 1 nebo zákon o spořitelních a úvěrních družstvech v § 28 odst. 7. Pro úplnost je třeba dodat, že rozklad proti rozhodnutí České národní banky nemá podle zákona o bankách odkladný účinek.²⁹⁷ To je rozdíl oproti obecné úpravě v § 85 správního řádu, podle kterého mají řádné opravné prostředky odkladný účinek vždy, pokud to není výslovně vyloučeno.

Vzhledem k tomu, že § 152 odst. 5 správního řádu nevylučují rovněž další zákony, podle kterých Česká národní banka rozhoduje, například v oblasti pojišťoven či směnárén, vzniká tu podle mého názoru určitá disproporce v rozhodování bankovní rady České národní banky, která musí při rozhodování o rozkladu zohledňovat, o jakou věcnou problematiku se jedná, a zda je možné § 152 odst. 5 správního řádu uplatnit nebo nikoli.

Ještě více odchylek předpokládá v případě řízení o rozkladu zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), který v § 25a vylučuje nejen aplikaci ustanovení o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu, ale dokonce i všechnu ustanovení o zvláštnostech řízení o rozkladu a ustanovení o složení rozkladové komise. Pokud jde o složení rozkladové komise, podle § 152 odst. 3 správního řádu by platilo, že většinu členů rozkladové komise musí tvořit osoby, které nejsou zaměstnanci příslušného úřadu. Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže měl však zřejmě obavu, že by mohlo být problematické garantovat účast většiny takových externích odborníků, kteří by měli výbornou znalost předpisů (vnitrostátních i komunitárních) o ochraně hospodářské soutěže. I když tedy Úřad pro ochranu hospodářské soutěže fakticky má ve své rozkladové komisi externí odborníky, nemusí jich mít většinu.

Jak jsem uvedl v článku Specifika právní úpravy správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, souhlasím, že bylo důvodné vyloučit nepřesné ustanovení § 152 odst. 5 správního řádu. O důvodnosti vyloučení § 152 odst. 3 správního řádu o složení rozkladové komise však již pochybuji. „Podmínka nadpoloviční účasti externích odborníků má svůj smysl z hlediska nestranného pohledu na posuzovaný případ a nelze se domnívat, že by v České republice nebylo dostatek osob, které jsou schopny posuzovat případy z oblasti

odst. 5 v možnostech svého rozhodnutí oproti odvolacímu orgánu (§ 90) výrazně omezen, aniž by smysl tohoto omezení byl srozumitelný.“ MIKULE, V. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 171-172

²⁹⁶ Neplatí zde proto omezení, že změnit napadené rozhodnutí lze pouze za předpokladu, že se tím plně vyhoví rozkladu a nemůže tím být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas.

²⁹⁷ Výjimkou zde představuje rozklad proti rozhodnutí o uložení pokuty.

ochrany hospodářské soutěže. Potřeba velkých odborných znalostí existuje rovněž v jiných institucích, kde ustanovení § 152 odst. 3 správního řádu vyloučena nejsou.“²⁹⁸

4.7.3 Použití části čtvrté správního řádu

Dále bych se chtěl pozastavit u principu subsidiarity správního řádu z pohledu úkonů, které nejsou prováděny ve správním řízení ve smyslu § 9 správního řádu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Podpůrné použití správního řádu se tedy týká nejen jeho části druhé, resp. třetí (část první se často uplatní plně a nikoli pouze subsidiárně), ale rovněž jeho dalších částí, a to jak části čtvrté, tak také části páté, šesté a sedmé (jejího § 175), které budou popsány v následujících kapitolách.

Zde bych se chtěl zaměřit na základní charakteristiku části čtvrté správního řádu z pohledu její subsidiární aplikace na úkony ve veřejné správě, které nejsou správním řízením. Vedle této kapitoly se budu problematikou části čtvrté správního řádu, a to popisem její aplikace v konkrétních případech, zabývat i v následujících kapitolách věnovaných charakteristice vztahu správního řádu k jiným zákonům, zejména k zákonu o státní kontrole, resp. dalším zákonům upravujícím výkon kontrolní činnosti a ke stavebnímu zákonu.

Část čtvrtá správního řádu se uplatní všude tam, kde se sice použije správní řád a jedná se tedy o výkon vrchnostenské veřejné správy, nerozhoduje se však autoritativně o právech či povinnostech jiných osob. Stanoví tak výslovně také § 177 odst. 2 správního řádu, podle kterého je nutné vztáhnout a subsidiárně použít správní řád rovněž na úkony prováděné správním orgánem, na které se nevztahují ustanovení o „formálním“ správním řízení (tedy část druhá a třetí správního řádu). Určitou obdobou tohoto ustanovení je rovněž § 158 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že se ustanovení části čtvrté obdobně použijí i v případě, provádí-li správní orgán jiné úkony (v působnosti správního řádu, tedy při výkonu vrchnostenské veřejné správy), které nejsou upraveny v části první, třetí, čtvrté, páté nebo šesté. Správně by zde mělo být doplněno, že se část čtvrtá správního řádu uplatní podpůrně také tehdy, pokud se jedná o úkony, které nejsou upraveny v části sedmé správního řádu, konkrétně v jeho § 175, který je věnován vyřizování stížností. Také při vyřizování stížnosti je třeba na skutečnosti v § 175 správního řádu neupravené použít podpůrně ustanovení části

²⁹⁸ POHORSKÝ, P., JEMELKA, L. Specifika právní úpravy správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. *Správní právo*, 2011, č. 6, s. 377-378

čtvrté správního řádu. Navíc se ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu přiměřeně použije i na úkony správního orgánu prováděné při postupu podle části druhé, třetí, páté nebo šesté, jejichž zrušení není zvlášť upraveno.

Poukázat bych chtěl rovněž na přechodné ustanovení v podobě § 180 odst. 2 správního řádu, které jsem zmínil výše a které uvádí, že pro případ, že podle dosavadních právních předpisů postupují správní orgány v řízení, jehož cílem není vydání rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné a které nelze podle těchto předpisů řešit, podle části čtvrté tohoto zákona.

Subsidiární aplikace části čtvrté správního řádu ve svém důsledku znamená, že se podpůrně uplatní rovněž část druhá a třetí správního řádu. I když měl zákonodárce v určitých případech v úmyslu obecné předpisy o správním řízení vyloučit a postupovat pouze podle části čtvrté správního řádu, fakticky se díky § 154 správního řádu na tyto obecné předpisy o správním řízení (a tedy část druhou a třetí správního řádu) obdobně či přiměřeně stejně dostane. V tom je rozdíl oproti správnímu řádu z roku 1967, který na tyto jiné úkony ve veřejné správě téměř nedopadal. Jak bylo uvedeno dříve, ve svém § 3 odst. 5 pouze stručně uváděl, že se při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření přiměřeně použijí též ustanovení o základních pravidlech řízení (nikoli tedy další ustanovení správního řádu z roku 1967). Postupy, které neměly povahu správního řízení jako takového, stály v podstatě vně tohoto zákona a byly jen útržkovité a nesystematické.

Současný správní řád ve snaze regulovat s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod i další úkony ve veřejné správě pamatuje mnohem důsledněji rovněž na „neformální“ nebo přesněji řečeno méně formální úkony, které jsou postupem v oblasti veřejné správy (jsou tedy výkonem veřejné moci).

Jak uvádí § 154 správního řádu, v případě postupu podle části čtvrté je třeba postupovat podle ustanovení této části, podle ustanovení části první a obdobně podle ustanovení části druhé, která upravují příslušnost správních orgánů, vyloučení z projednávání a rozhodování věci, vedení řízení a jednací jazyk, doručování, úřední desku, procesní způsobilost, úkony právnické osoby a zastupování s výjimkou ustanovení opatrovníka, podání, počítání času, pořádkovou pokutu a vykázání z místa konání úkonu. Pro postupy podle části čtvrté musí být dále obdobně postupováno i podle ustanovení části třetí o řízení před kolegiálním orgánem, podávání vysvětlení a řízení o určení právního vztahu.

Ani to ale není vše a v případě, že je to potřebné (vzhledem k absenci vlastních procesních pravidel), je třeba při provádění úkonů podle části čtvrté správního řádu přiměřeně

uplatnit i další ustanovení správního řádu (je tedy možné užít v podstatě celý správní řád). Příkladem přiměřeného užití může být podle mě například § 80 pro poskytnutí ochrany před nečinností, což zdůrazňuje výslovně § 6 odst. 1 správního řádu, § 17 pro dokumentaci provedených úkonů, která je vyžadována zákonem o archivnictví a spisové službě²⁹⁹, § 130 pro určení funkční příslušnosti správních orgánů, apod. Vzhledem k velké různorodosti úkonů, ke kterým může ve veřejné správě docházet a na které tedy může správní řád dopadat, nebylo možné, aby byl ve správním řádu uveden úplný výčet všech úkonů a ustanovení, které je možné právě v jejich případech aplikovat. S ohledem na charakter konkrétního úkonu je proto třeba vždy případ od případu zvažovat, která ustanovení správního řádu mohou být ještě přiměřeně uplatněna. Pokud jde o samotné pojmy „obdobně“ a „přiměřeně“, odkazují zde pro úplnost na úvodní kapitolu o vymezení základních pojmů.

Domnívám se, že i pokud by zvláštní zákon upravoval určité úkony ve veřejné správě prováděné mimo „formální“ správní řízení a sám by správní řád vylučoval, aniž by stanovil dostatečná procesní pravidla pro jejich provádění, musel by se s ohledem na princip subsidiarity správního řádu správní řád stejně použít, a to jeho část čtvrtá. Díky této části (§ 154) by pak bylo třeba vycházet obdobně nebo přiměřeně i z dalších ustanovení správního řádu.

Část čtvrtá správního řádu dopadá zejména na vydávání vyjádření, osvědčení (například o státním občanství nebo rodném čísle), a sdělení, ale též na vydávání různých posudků či stanovisek (včetně tzv. závazných stanovisek ve smyslu § 149 správního řádu nebo předběžných informací podle § 139 správního řádu), na provádění ověřování (kterým je vidimace coby ověřování shody kopie s listinou, nebo legalizace, tedy ověřování pravosti podpisu), na vedení rejstříků a evidencí, včetně vydávání opisů, výpisů a potvrzení z něj, na výkon kontrolní činnosti nebo, jak bylo uvedeno výše, na vyřizování stížností. V těchto případech jde o úkony, které mají nižší intenzitu svých právních účinků, než mají správní rozhodnutí, protože se jimi nezakládají, nemění ani neruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo se jimi neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. I přesto mohou mít tyto úkony poměrně velký význam pro vykonavatele veřejné správy a mohou sloužit například jako podklady pro vydání správních rozhodnutí. Právní úprava vymezující jejich provádění není svázána tolika procesními pravidly, přesto však vyžaduje určitou právní regulaci.

²⁹⁹ Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Jak jsem zmínil výše, všechny uvedené úkony je nezbytné posuzovat podle jejich skutečného obsahu, nikoli podle označení. To může mít význam například při rozlišování osvědčení (vydávané postupem podle části čtvrté) a deklaratorního či dokonce konstitutivního rozhodnutí (které je výsledkem správního řízení). Hranice mezi těmito akty přitom může být velmi tenká a právní úprava v některých případech uvádí pojem osvědčení i tam, kde se věcně o osvědčení nejedná.

Problematickou rozdílu mezi rozhodnutím a osvědčením se zabýval také Nejvyšší správní soud, když ve svém rozhodnutí ze dne 2. 8. 2004 č.j. 2 As 83/2003-62³⁰⁰ konstatoval, že zatímco deklaratorní rozhodnutí se uplatní tam, kde je existence konkrétního právního vztahu sporná, pochybná nebo když potvrzení závisí na výkladu neurčitého právního pojmu, osvědčení se vydává v nesporných případech, kdy není třeba provádět autoritativní zjištění. K tomuto závěru dochází rovněž odborná literatura. Například Jiří Čapek k tomu uvedl: „Samotným vydáním osvědčení se v žádném směru nevytváří nová právní situace subjektů právních vztahů. ... Rozdíl mezi deklaratorními akty a osvědčeními spočívá mimo jiné v tom, že deklaratorní akt je vydán správním orgánem právě proto, že došlo k neshodě o existenci nebo rozsahu určitého práva a povinnosti, zatímco u osvědčení jde zpravidla o skutečnosti, o něž není v době vydání osvědčení spor.“³⁰¹

Příkladem osvědčení podle správního řádu by mohlo být například osvědčení, kterým se prokazuje státní občanství České republiky³⁰² Naproti tomu osvědčení o nabytí státního občanství České republiky prohlášením³⁰³ je svojí povahou konstitutivním rozhodnutím, protože jeho udělením se státní občanství České republiky „nabývá“. Příkladem osvědčení, které má charakter deklaratorního rozhodnutí, je například osvědčení vydávané podle zákona č. 170/2002 Sb., o válečných veteránech. V ustanovení § 5 odst. 2 tohoto zákona je totiž stanoveno, že Ministerstvo obrany ověří, zda jsou splněny podmínky pro vydání osvědčení válečného veterána. Jsou-li tyto podmínky splněny, vydá osvědčení válečného veterána bez zbytečného odkladu. Nejsou-li tyto podmínky splněny, ministerstvo rozhodne o tom, že osvědčení válečného veterána nevydává.

Je proto třeba rozlišovat mezi úkonem podle části čtvrté správního řádu a vydáním dokladu na místo rozhodnutí podle § 151 tohoto zákona, které bylo zmíněno v předchozí kapitole, a kde se uplatní část druhá a třetí správního řádu. Pokud jde o otázku, do jaké kategorie spadá například řidičský průkaz, mohu odkázat na Nejvyšší správní soud, který ve

³⁰⁰ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2004, sv. 11, č. 383

³⁰¹ Čapek, J. In: BOGUSZAK, J., ČAPEK, J. *Teorie práva*. Praha: CODEX Bohemia, 1997, s. 121

³⁰² Srov. § 20 odst. 1 písm. c) zákon o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky.

³⁰³ Srov. § 18a odst. 6 zákon o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky.

svém rozhodnutí ze dne 16. 6. 2010 č.j. 2 As 41/2009-62³⁰⁴ podle mého názoru správně vyložil, že: „... na rozdíl od řidičského oprávnění, je řidičský průkaz toliko úřední listinou - osvědčením, kterým se prokazuje existence řidičského oprávnění a jeho rozsah. S výjimkou případů, kdy je řidičský průkaz vydán v řízení o žádosti o udělení řidičského oprávnění namísto formalizovaného správního rozhodnutí, jde o „prosté osvědčení“, ve smyslu části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“); v řízení předcházející jeho vydání se toliko ověří totožnost žadatele a existence a rozsah řidičského oprávnění. ... Lze tedy přijmout druhý dílčí závěr, a to, že řidičský průkaz má povahu osvědčení dle § 155 správního řádu a na řízení o jeho vydání je třeba aplikovat část čtvrtou tohoto zákona.“

Rozdílné pohledy mohou být rovněž na problematiku registrace, která bývá hmotněprávním předpokladem, resp. jedním z předpokladů jiné právní skutečnosti. Jak uvádí Josef Staša: „V pozitivním právu může být někdy těžké odlišit registrační úkon od zjednodušené formy správního aktu.“³⁰⁵ V případě registrací záleží tedy na tom, zda pouze zaznamenávají určitou skutečnost, která plyne přímo ze zákona, nebo zda mají hmotněprávní účinky a nahrazují konstitutivní rozhodnutí. Například Petr Svoboda k tomuto druhému případu uvádí: „Registrační úkon je pak autoritativní úkon, který sice má vnější podobu (formu) zápisu informace o určité skutečnosti do nějakého zákonem stanoveného seznamu, ale zákon s tím spojuje vznik, změnu nebo zánik určitých hmotných subjektivních práv nebo povinností subjektů. Z tohoto důvodu je registrační úkon z materiálního hlediska konstitutivním individuálním právním aktem.“³⁰⁶

Příkladem toho, kdy vzniká určité právo přímo ze zákona, je podle mého názoru registrace občanských sdružení postupem podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů. Domnívám se, že registraci nelze považovat za povolení občanského sdružení³⁰⁷ a jedná se pouze o administrativní úkon, při kterém se zkoumá, zda jsou splněny zákonem předepsané podmínky pro jeho vznik nebo nikoli. Je-li tomu tak a zákonné podmínky jsou skutečně splněny, registrace se provede. Nejedná se zde tedy o rozhodování o právech či povinnostech jmenovitě určené osoby ve smyslu § 9 správního řádu, protože právo sdružovat se plyne přímo z Listiny základních práv a svobod (jejího čl.

³⁰⁴ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné na www.nssoud.cz

³⁰⁵ Staša, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, C.H.Beck, Praha 2009, s. 293

³⁰⁶ SVOBODA, P. *Ústavní základ správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde Praha, a.s., s. 172

³⁰⁷ O povolení se však jedná v případě tzv. organizací s mezinárodním prvkem podle zákona č. 116/1985 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem v Československé socialistické republice.

20) a nikoli až z provedené registrace. Tento názor potvrzuje například Josef Staša³⁰⁸ nebo Josef Vedral. Druhý ze jmenovaných k tomu uvádí: „Povahu klasického registračního úkonu má naopak registrace občanského sdružení podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, nebo registrace politické strany nebo politického hnutí podle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.“³⁰⁹

Naproti tomu příkladem registrace, která je výsledkem správního řízení s podpůrnou aplikací části druhé, resp. třetí správního řádu, by byla podle mého názoru registrace nestátního zdravotnického zařízení podle zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů. V tomto případě by se nejednalo o postup podle části čtvrté, ale bylo by vedeno správní řízení, na jehož konci by bylo vydáno rozhodnutí o registraci. Jak totiž vyplývá z § 8 odst. 1 tohoto zákona, oprávnění k provozování nestátního zařízení vzniká až rozhodnutím o registraci krajského úřadu příslušného podle místa provozování nestátního zařízení.

Domnívám se, že mezi úkony podle části čtvrté, na které dopadá subsidiární aplikace správního řádu, lze zařadit rovněž kontrolní úkony. V jejich případě se totiž jedná o výkon veřejné správy ve smyslu § 1 správního řádu, nerozhoduje se zde však o žádných právech či povinnostech. Jak uvedu v kapitole popisující vztah správního řádu k zákonu o státní kontrole, i když zde dochází k subsidiární aplikaci správního řádu, zastaralý text zákona o státní kontrole o tom nehovoří a svůj vztah ke správnímu řádu vyjadřuje ve svém § 26 poměrně nepřesně. Na tuto nepřesnost i na to, nakolik se princip subsidiarity správního řádu projeví v těchto případech, poukážu podrobněji v této kapitole. Zde pak zmíním vazbu správního řádu nejen na zákon o státní kontrole, ale například také na zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze, přesněji řečeno na jejich ustanovení upravující výkon dozoru a kontroly. I když se v jejich případě jedná o právní úpravu novější a přesnější, rovněž zde poukážu na to, že text zákona nemusí myslet na vše a část čtvrtá správního řádu se fakticky uplatní více, než měl zákonodárce v úmyslu. Respektovány podle mého názoru tedy musí být nejen například základní zásady činnosti správních orgánů, ustanovení o doručování nebo o náležitostech rozhodnutí, na které zákon zpravidla pamatuje, ale použitelná musí být stejně tak ustanovení o jednacím jazyku, vyřizování stížností apod.

Domnívám se, že část čtvrtá by subsumovala rovněž poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Zde však musím zdůraznit, že problematika poskytování informací má více méně nezávislou

³⁰⁸ Staša, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, C.H.Beck, Praha 2009, s. 293

³⁰⁹ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 886

procesní úpravu. Vedle zákona č. 106/1999 Sb. ji obsahuje například také zákon č. 128/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, resp. dalších předpisů, které se mimo jiné zabývají i poskytováním určitých informací (například informací o úrovni znečištění ovzduší, resp. o stavu ovzduší jako takovém podle § 36 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

Zákon o svobodném přístupu k informacím uvádí, na jaké případy se má správní řád uplatnit a na jaké nikoli. Předpokládá tedy, že pokud je informace poskytnuta, není třeba o tom vydávat žádné rozhodnutí (určitá procesní pravidla týkající se náležitostí žádosti o poskytnutí informace, lhůt pro jejich vyřízení apod. jsou však stanovena i zde). Pouze pokud by žádosti vyhověno nebylo (resp. jí nebylo vyhověno v plném rozsahu), zaručuje tento zákon možnost obrany. Předpokládá se zde vydávání rozhodnutí o odmítnutí žádosti napadnutelné odvoláním nebo (s účinností od 23. března 2006) též podávání stížnosti, pokud by například takové odmítavé rozhodnutí ani vydáno nebylo. Ustanovení § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím k tomu uvádí, že se subsidiárně (pokud tento zákon nestanoví jinak) použijí při postupu podle tohoto zákona pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti, pro odvolací řízení a v řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení ustanovení správního řádu. Dále se při postupu podle tohoto zákona použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178 pro vymezení nadřízeného správního orgánu. V ostatním se správní řád použít nemá. Vyloučení správního řádu ve zbytku však bývá předmětem kritiky, a to jak z hlediska zavádění dalších procesních odchylek, tak také z hlediska toho, že ustanovení § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím nelze považovat za vyčerpávající. Osobně s touto kritikou souhlasím, a to především s ohledem na dále uvedené nejasnosti a nedostatky tohoto zákona.

Jak uvádí komentář k zákonu o svobodném přístupu k informacím, „provázanost zákona o svobodném přístupu k informacím na správní řád se bohužel nepodařilo upravit vhodně, a to dílem z důvodu legislativní chyby ve vztahu k písmenu c) a dílem pro nepromítnutí jiných změn v textu zákona o svobodném přístupu k informacím, k nimž došlo v průběhu legislativního procesu novely č. 61/2006 Sb.“³¹⁰ Dále tento komentář k § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím uvádí: „Toto pravidlo, vyplývající z díkce komentovaného ustanovení („v ostatním se správní řád nepoužije“), sice mělo zamezit nadbytečnému zformalizování postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím

³¹⁰ FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: Linde Praha, a.s., 2010, s. 570

(a tím i zatěžování či dokonce šikanování žadatelů povinnými subjekty), bohužel však v této snaze došlo k vychýlení onoho pomyslného „kyvadla rozumnosti“ na opačnou stranu, takže mnohé problémy, které při postupech podle zákona o svobodném přístupu k informacím vznikají, nelze nyní řešit s výslovným odkazem na správní řád (typicky počítání lhůt pro vyřizování žádostí a § 40 správního řádu).³¹¹ Pro úplnost ještě zmíním, že se v tomto komentáři poměrně trefně uvádí, že se při formulaci současného znění § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím „vylilo s vaničkou i dítě“, tedy vyloučila se i ta ustanovení správního řádu, která mohou být pro povinný subjekt nezbytná.

S tímto názorem plně souhlasím a jsem přesvědčen o tom, že v nezbytném rozsahu by se musela (navzdory textu zákona) některá další ustanovení správního řádu použít vzhledem k absenci jiné právní úpravy tak jako tak, a to vedle zmíněných pravidel o počítání času například také ustanovení o jednacím jazyku, doručování (které je chybně vázáno pouze na řízení o stížnosti³¹²) nebo například též o stížnosti na nevhodné chování úředních osob podle § 175 správního řádu (z tohoto hlediska není označení opraveného prostředku v podobě „stížnosti“ podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím úplně ideální). Ustanovení správního řádu by se tak musela podpůrně uplatnit jak na rozhodování o odmítnutí žádosti o informace a na řízení o odvolání proti němu, tak také na úkony, kdy se o ničem nerozhoduje (v případě, že se poskytne informace, na které má osoba právo ex lege), a které tak patří svou povahou do části čtvrté správního řádu. Podle názoru Josefa Vedrala³¹³, se kterým souhlasím, lze zahrnout pod část čtvrtou správního řádu nejen poskytnutí informace, ale i její neposkytnutí a tedy vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím. V tomto případě se totiž jedná věcně o případ předpokládaný v § 155 odst. 3 správního řádu, podle kterého je formálně oznamováno, že určité sdělení není možné poskytnout. Přiznání formy správního aktu tomuto úkonu však nepochybně zlepšuje postavení žadatele o informaci z hlediska přístupu k soudní ochraně.

Vedle toho, že § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím není vyčerpávající, není podle mého názoru ani příliš přesný. Například základní zásady činnosti správního orgánu by se díky § 177 odst. 1 správního řádu musely použít v každém případě (i bez výslovného odkazu na ně), protože zákon o svobodném přístupu k informacím sám

³¹¹ tamtéž

³¹² Znění § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím mělo původně v samostatném písmenu d) odkazovat na aplikaci ustanovení o počítání lhůt, doručování a nákladech řízení ve všech případech, tedy nejen v řízení o stížnosti. V průběhu legislativní procesu však došlo k nepřesnému sloučení písmen c) a d) a vzniku uvedené legislativní chyby.

³¹³ Srov. VEDRAL, J. *Rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním - pokus o srovnání na vybraných příkladech*. ASPI, 2010. ASPI LIT35956CZ

úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Zbytečný je rovněž odkaz na uplatnění ochrany proti nečinnosti, protože na tu odkazují přímo tyto základní zásady (srov. § 6 odst. 1 správního řádu). Navíc z logiky věci musí platit (zákon to zde ale neuvádí), že se ustanovení o ochraně před nečinností uplatní pouze tehdy, není-li na nečinnost reagováno jiným způsobem, například postupem podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím.

V kapitole řešící vztah správního řádu ke stavebnímu zákonu bude dále popsána problematika územních, resp. jiných souhlasů, a to s ohledem na právní doktrínu i judikaturu Nejvyššího správního soudu. Zejména tedy uvedu, jak nahlízejí na územní souhlas komentáře ke stavebnímu zákonu, které jej považují za úkon podle části čtvrté, a jak naopak rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009 č.j. 1 As 92/2008-76³¹⁴ uvedlo, že „Územní souhlas má nadto stejné právní účinky jako územní rozhodnutí, když se od územního rozhodnutí odlišuje jen tím, že územní souhlas se vydává ve skutkově a procesně jednodušších případech, které mají bezkonfliktní povahu (srov. však dále). Územní rozhodnutí je přitom nepochybně správním rozhodnutím.“ Budu se tedy zabývat charakterem územního souhlasu v kontextu celého stavebního zákona a poukážu na sestupnou tendenci jednotlivých procesních postupů, které postupně přechází od (formálně nesložitějšího) územního řízení, přes zjednodušené územní řízení až k územnímu souhlasu, kde by měl být (aby bylo dosaženo zamýšleného charakteru těchto postupů) procesní postup nejjednodušší.

Zabývat se budu také charakterem souhlasu vydávaného podle § 106 stavebního zákona v případě ohlášených staveb, terénních úprav nebo zařízení podle § 104 odst. 2 stavebního zákona. Také zde zmíním předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu hovořící o tom, že se zde jedná o soudně přezkoumatelné individuální správní akty. S ohledem na odborné publikace a články pak posoudím, zda to, co považuje za rozhodnutí soudní řád správní, musí být ve všech případech rozhodnutím podle správního řádu, a zda se tedy v případě těchto, resp. dalších (například kolaudačních) souhlasů jedná o postup podle části čtvrté správního řádu nebo správní řízení podle části druhé, resp. třetí správního řádu.

Judikatura Nejvyššího správního soudu má svůj význam například také pro posouzení závazných stanovisek a jeho vztahu k příslušné části správního řádu. Závazná stanoviska jsou s ohledem na § 149 správního řádu úkonem správního orgánu podle části čtvrté správního řádu, která nejsou (není-li zákonem stanoveno jinak) samostatným rozhodnutím ve správním řízení, a jejichž obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí. Závazným stanoviskem se

³¹⁴ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 5, č. 1814

proto nemají zakládat, měnit, rušit ani deklarovat práva či povinnosti konkrétních osob, ale má jít o jeden z podkladů pro vydání rozhodnutí (u kterého vzhledem k jeho závaznosti neplatí zásada volného hodnocení důkazů). Závazné stanovisko může podávat s ohledem na zásadu legality pouze správní orgán, který je k tomu na základě zákona oprávněn, a také jeho vydávání (podmínky nebo kritéria, za kterých je lze vydat) musí mít zákonnou oporu.

O závazná stanoviska se nejedná například v těch případech, kdy zákony hovoří pouze o nutnosti vyjádření jiného správního orgánu bez toho, že by byla současně stanovena závaznost tohoto vyjádření.³¹⁵ O závazné stanovisko se naopak jedná (bez ohledu na faktické označení ve zvláštním zákoně) tehdy, kdy může být podle zákona vydáno určité rozhodnutí např. pouze se souhlasem (povolením, v dohodě) jiného správního orgánu. Závazné stanovisko jiného orgánu tak vyžaduje například § 37 odst. 2 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), § 17 odst. 3 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), a řada dalších zákonů.

Dále musím uvést, že ne každé závazné stanovisko (závazné vyjádření) musí být závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu. Jak uvedu v kapitole o vztahu správního řádu ke stavebnímu zákonu, podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona vydávají dotčené orgány stanoviska pro postupy podle tohoto zákona, které nejsou správním řízením. Tato stanoviska jsou sice závazná, nejedná se ovšem podle mého názoru o závazná stanoviska podle § 149 správního řádu, protože nejsou vydávána pro potřeby správního řízení, jak předpokládá § 149 odst. 1 správního řádu (jsou závazným podkladem pro politiku územního rozvoje nebo pro opatření obecné povahy vydávané podle tohoto zákona, nikoli pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu). Skutečnost, že se zde vydávají pouze stanoviska ve smyslu části čtvrté správního řádu a nikoli správní rozhodnutí, má svůj význam například pro větší pružnost a urychlení schvalovacího procesu.

Před přijetím současného správního řádu bylo poměrně běžné, že závazná stanoviska byla vydávána v režimu správního řízení formou rozhodnutí, protože žádný zjednodušený postup jako je tomu dnes v části čtvrté správního řádu správním řádem z roku 1967 upraven

³¹⁵ Jedná se například o stanovisko o posouzení vlivu na životní prostředí podle § 10 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), které je „odborným podkladem pro vydání rozhodnutí“, a je-li tak odůvodněno, nemusí být podmínky v něm uvedené respektovány jako závazné.

nebyl.³¹⁶ Rozdíl mezi rozhodnutím a závazným stanoviskem je přitom poměrně zásadní. Zatímco rozhodnutí je aktem, který je adresován účastníkům řízení (vedle nich zavazuje též orgány veřejné správy) a směřuje vně veřejné správy, závazné stanovisko není určeno účastníkům řízení (nezavazuje je) a směřuje pouze k orgánu veřejné správy, který vydává konečné rozhodnutí. Rozhodnutí dále nabývá právní moci a zakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté, závazné stanovisko nenabývá právní moci a nezakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté.³¹⁷

Nejvyšší správní soud se ve svých rozhodnutích zabýval otázkou přezkoumatelnosti závazných stanovisek. Toto rozhodnutí přitom nebyla zcela jednotná a jejich závěry se postupně vyvíjely. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008 č.j. 8 As 47/2005-86 reagovalo na předchozí nejednotnost rozhodovací praxe a k případu projednávanému ještě za účinnosti správního řádu z roku 1967 mimo jiné uvedlo, že závazné stanovisko, jímž byl v posuzovaném případě souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. Z tohoto rozhodnutí vyplývalo, že o vydání těchto závazných stanovisek mělo být vedeno samostatné správní řízení ukončené závazným stanoviskem ve formě správního rozhodnutí.

Ke stejnému závěru dospělo (v jeho duchu) i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009 č.j. 1 As 20/2009-70.³¹⁸ To konstatovalo, že souhlasné i nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení s tím, že na této skutečnosti nic nemění ani to, že stanovisko může být pouze jedním z řetězcích se správními rozhodnutí, na něhož navazují rozhodnutí další.³¹⁹

Opačný názor nicméně zaujal Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 28. 7. 2009 č.j. 2 As 34/2009-65³²⁰ u závazného stanoviska vydávaného orgánem ochrany přírody pro územní rozhodnutí o umístění stavby. Zde dovodil, že souhlasy a stanoviska vydávané

³¹⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009 č.j. 2 As 41/2008-77 (dostupné na www.nssoud.cz) k tomu ovšem uvádí: „Postavení správních rozhodnutí však ani za platnosti starého správního řádu závazná stanoviska formálně neměla.“

³¹⁷ Viz blíže HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, C.H.Beck, Praha 2009, s. 247 nebo též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009 č.j. 1 As 20/2009-70 uveřejněné ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 8, č. 1877.

³¹⁸ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 8, č. 1877

³¹⁹ Totéž Nejvyšší správní soud potvrdil například svým rozhodnutím ze dne 13. 8. 2009 č.j. 7 As 43/2009-52 v případě závazného stanoviska vydávaného k obnově kulturních památek podle § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

³²⁰ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné na www.nssoud.cz.

podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným správním rozhodnutím. Odchylný přístup odůvodňoval Nejvyšší správní soud tím, že usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 47/2005 řešilo soudní přezkum závazných stanovisek vydaných před účinností současného správního řádu a jeho závěry proto nejsou přímo aplikovatelné na případy stanovisek vydaných po jeho účinnosti.

Spornou otázkou, zda je možné i za účinnosti současného správního řádu vycházet ze závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008 č.j. 8 As 47/2005-86 a tedy ze samostatné přezkoumatelnosti závazných stanovisek, vyřešilo rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011 č.j. 2 As 75/2009-113.³²¹ Z tohoto rozhodnutí vyplývá, že předchozí závěry rozšířeného senátu nejsou přímo aplikovatelné na právní věci řídicí se současným správním řádem. Závazné stanovisko vydané dle § 149 současného správního řádu proto není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 soudního řádu správního. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 soudního řádu správního. Současně však nevyloučil, že mohou existovat případy, kdy zvláštní zákon i v současnosti výslovně předpokládá, že závazná stanoviska musí být vydávána jako samostatná správní rozhodnutí. Příkladem zde mohou být závazná stanoviska podle § 44a odst. 3 památkového zákona.

Osobně s tímto přístupem souhlasím a domnívám se, že na závazná stanoviska vydaná podle § 149 správního řádu by vzhledem k jejich charakteru nemělo být obecně (nestanoví-li zákon výslovně jinak) nahlíženo jako na samostatně přezkoumatelná rozhodnutí, protože nezakládají, nemění ani neruší práva ani povinnosti osob, ani nedeklarují jejich existenci. Přezkoumávána tedy mohou být ve správním soudnictví pouze na základě ustanovení § 75 odst. 2 soudního řádu správního.

Pro úplnost zmíním, že se závaznými stanovisky zabývalo, a to z hlediska jeho náležitostí, také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009 č.j. 9 As 21/2009-50.³²² To konstatovalo, že stanovisko Ministerstva zahraničních věcí podle § 16 zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších

³²¹ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2011, sv. 12, č. 2434

³²² Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2011, sv. 9, č. 2381

předpisů, a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu. K jeho náležitostem při přezkumu (nikoli podle § 65 soudního řádu správního, ale podle jeho § 75 odst. 2) pak uvedlo: „S ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je podle Nejvyššího správního soudu zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak ust. § 68 odst. 3 citovaného zákona.... Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.“

S ohledem na výše uvedené konstatuji, že pohled soudní judikatury na závazná stanoviska nebyl sice v minulosti zcela jednotný, domnívám se však, že k jeho sjednocení by mělo přispět zmíněné rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 75/2009 ze dne 23. srpna 2011. Před 23. srpnem 2011, tedy před přijetím uvedeného rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, bylo vzhledem k převažujícím závěrům předchozí judikatury považováno za vhodné, aby zvláštní zákony, které stanoví hmotněprávní podmínky pro vydávání závazných stanovisek, uváděly výslovně skutečnost, že v jejich případě nejde o samostatná rozhodnutí ve správním řízení (popř. že se na jejich vydávání neuplatní část druhá a třetí správního řádu). To uvádí například § 4 odst. 2 stavebního zákona. V současnosti jsem však přesvědčen o tom, že tento dovětek (deklarující pouze to, co plyne již z povahy závazného stanoviska) je nadbytečný a povahu samostatného a samostatně soudně přezkoumatelného rozhodnutí může mít závazné stanovisko naopak pouze v případě, že by tak zvláštní zákon výslovně stanovil jako odchylku od § 149 správního řádu. Tak je tomu například ve zmíněném § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči, který uvádí, že závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2 tohoto zákona, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení.

4.7.4 Použití části páté správního řádu

Subsidiární aplikace správního řádu, tak jak ji vymezuje jeho § 1 odst. 2, resp. jeho další (dříve zmíněná) ustanovení, se týká rovněž jeho části páté a šesté. Obecně sice platí, jak

stanoví § 158 odst. 1 správního řádu, že pokud správní orgán provádí úkony, které nejsou upraveny v jiných částech správního řádu, užijí se obdobně (jako určitá zbytková kategorie) ustanovení části čtvrté. Pokud se však jedná o úkony, které věcně spadají do části páté či šesté správního řádu, musí se pochopitelně uplatnit podpůrně právě tyto části. S ohledem na § 160 odst. 5 a 6, § 161 odst. 1, resp. § 171 správního řádu je pak třeba, aby tyto úkony měly oporu v zákoně.

Ani v případě části páté a šesté správního řádu není současná právní úprava vždy jednoznačná a praxe se proto potýkala, resp. potýká s řadou související otázek týkajících se například toho, zda se ustanovení správního řádu subsidiárně uplatní i na veřejnoprávní smlouvy, které nespádají pod typy vymezené v § 160 až § 162 správního řádu, nebo zda se jedná o opatření obecné povahy pouze tehdy, stanoví-li tak výslovně zákon nebo zda stačí, aby byly naplněny věcné znaky tohoto institutu. Rovněž u těchto otázek bych se chtěl pozastavit na následujících stránkách (v případě veřejnoprávních smluv v této kapitole, v případě opatření obecné povahy v kapitole následující) a poukázat přitom na související soudní judikaturu, resp. právní doktrínu.

Problematika veřejnoprávních smluv není v našem právním řádu ničím novým.³²³ I když jejich používání předpokládala již v minulosti řada právních předpisů, obecná sjednocující úprava, kterou zná například německé právo (k tomu viz dále), v České republice před 1. lednem 2006 nebyla. Až současným správním řádem byla zavedena obecná úprava veřejnoprávních smluv zakotvující jejich základní náležitosti, jednotlivé druhy, proces uzavírání, resp. rušení apod. Obecnou úpravu veřejnoprávních smluv zamýšlela již změna správního řádu z roku 1967, která byla v roce 2001 předložena Poslanecké sněmovně spolu s novelou zákona o obcích. K přijetí této změny ale nedošlo, a proto byla některá obecná ustanovení týkající se veřejnoprávních smluv zapracována do zákona o obcích.³²⁴ Ustanovení o veřejnoprávních smlouvách v zákoně o obcích se ovšem týkala pouze veřejnoprávních smluv podle tohoto zákona a nikoli již veřejnoprávních smluv podle zákonů jiných. Navíc tato úprava obsahovala řadu nedostatků, a proto byla k datu nabytí účinnosti současného správního řádu zrušena. Byly vypuštěny §§ 66d a 66e zákona o obcích a text § 66c byl nahrazen novým textem, který v odstavci 1 stanoví, že se veřejnoprávní smlouvy řídí ustanoveními správního řádu, nestanoví-li zákon o obcích jinak.

³²³ Je sice pravda, že tento institut nebyl od dob první republiky v minulosti příliš využíván, neznamená to však, že by žádné smlouvy veřejnoprávního charakteru neexistovaly.

³²⁴ Srov. §§ 66c až 66e zákona o obcích, ve znění do 31. 12. 2006.

Podpůrné použití správního řádu výslovně deklaruje v případě veřejnoprávních smluv rovněž například stavební zákon, kterému bude věnována samostatná kapitola. Vedle zákona o obcích či stavebního zákona předpokládá výslovně uzavírání veřejnoprávních smluv například také zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), zákon č. 61/2000 Sb., o námořní plavbě, zákon č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, nebo zákon č. 219/2003 Sb., o uvádění do oběhu osiva a sadby pěstovaných rostlin a o změně některých zákonů.

Vedle toho pak existuje několik dalších zákonů, které výslovně o veřejnoprávních smlouvách nehovoří, s ohledem na dále uvedené znaky se však z hlediska jejich věcného obsahu o veřejnoprávní smlouvy podle mého názoru jedná a díky subsidiární aplikaci správního řádu dopadá jeho část pátá i na ně. Příkladem těchto veřejnoprávních smluv (splňujících znaky § 162 správního řádu) může být postup podle § 11 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle něhož (pokud nestanoví vodoprávní úřad jinak) může oprávněný umožnit výkon svého povolení k nakládání s vodami i jinému. Jiným příkladem by mohla být smlouva uzavřená podle § 27 odst. 7 zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, na jejímž základě by bylo možné převést po předchozím souhlasu obvodního báňského úřadu dobývací prostor.³²⁵

Domnívám se pak, že část pátá správního řádu (§ 159 až § 170) dopadá podpůrně na všechny veřejnoprávní smlouvy, se kterými se můžeme v našem právním řádu setkat, a vytváří společný základ tohoto institutu (zejména v oblasti procedurální) pro celou oblast veřejné správy. Dle § 182 odst. 2 správního řádu se jeho ustanoveními řídí i veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem jeho účinnosti, na vznik takových smluv i nároky vzniklé před nabytím účinnosti správního řádu se ovšem uplatní nepravá retroaktivita – řídí se právními předpisy platnými v době rozhodné.

S ohledem na ustanovení § 159 správního řádu mohu veřejnoprávní smlouvu vymezit jako dvoustranný či vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti

³²⁵ Uzavření této dohody je podle důvodové zprávy k tomuto zákonu vyloučeno v případě, kdy je například právo pevně a neoddělitelně spojeno s určitou věcí nebo osobou.

v oblasti veřejného práva.³²⁶ Veřejnoprávní smlouvou proto nemůže být pouhé deklaratorní osvědčení existence práv a povinností, ve vztahu k právům a povinnostem musí vždy působit konstitutivně. Veřejnoprávní smlouva se vždy, stejně jako ostatní úkony, posuzuje podle svého skutečného obsahu, a nikoliv podle formálního označení.³²⁷

K tomu, aby měla určitá smlouva veřejnoprávní charakter, není směrodatný charakter subjektu, který smlouvu uzavírá, ale její věcný obsah. Samotná skutečnost, že jsou smluvními stranami subjekty veřejného práva, ještě nemusí znamenat, že jde o smlouvu veřejnoprávní.³²⁸ I subjekty veřejného práva totiž mohou uzavírat smlouvy, které jsou soukromoprávní povahy, jako je kupní smlouva, darovací smlouva apod. A naopak, i právní vztahy mezi soukromoprávními subjekty mohou mít veřejnoprávní povahu, protože také subjekty soukromého práva mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy.³²⁹

K obecné úpravě veřejnoprávních smluv podle části páté správního řádu musím poznamenat, že se na ně použijí obdobně nejen ustanovení části první, popřípadě druhé tohoto zákona, ale přiměřeně i ustanovení občanského zákoníku s výjimkou pravidel upravených ve správním řádu odlišně a případů stanovených v § 170.³³⁰ Výjimku ze subsidiárního použití občanského zákoníku stanoví například § 9 zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje), ve znění pozdějších předpisů, který odkazuje na podpůrné použití obchodního zákoníku.

Není třeba se zde věnovat jednotlivým druhům veřejnoprávních smluv, tak jak je rozlišuje správní řád (viz jeho § 160 až 162), resp. právní teorie³³¹ s členěním na veřejnoprávní smlouvy koordinační, subordinační a mezi těmi, kdo by byli účastníky řízení

³²⁶ Stanislav Kadečka to upřesňuje tím, když dodává, že veřejnoprávní smlouvy fakticky upravují pouze práva a povinnosti vyplývající z práva správního. Srov. KADEČKA, S. Obecní zřízení v České republice. In: *Obce 2006 – 2007. Meritum - výkladová řada*. Praha: ASPI, 2006

³²⁷ Tyto smlouvy se v naší právní teorii označují nejčastěji jako veřejnoprávní nebo jako dohody správně právního charakteru, správní dohody atd.

³²⁸ Například smlouva o poskytnutí sociální služby upravená v § 90 a 91 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, která je uzavírána mezi fyzickou osobou v nepříznivé sociální situaci a poskytovatelem sociálních služeb, není veřejnoprávní smlouvou. V tomto případě jde totiž o soukromoprávní smlouvu, pro jejíž uzavírání a pro právní vztahy vzniklé z této smlouvy se použijí podle § 91 odst. 5 zákona o sociálních službách, ustanovení občanského zákoníku.

³²⁹ Srov. § 162 správního řádu.

³³⁰ S ohledem na specifika veřejnoprávních smluv a princip právní jistoty ve veřejnoprávních vztazích nelze z občanského zákoníku aplikovat ustanovení o neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů (§ 38 až 41a, § 42a a § 49a občanského zákoníku), ustanovení o odstoupení od smlouvy (§ 49 a 49a občanského zákoníku), ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele (§ 524 až 543 občanského zákoníku), nejde-li o právní nástupnictví, a ustanovení o započtení (§ 580 a 581 občanského zákoníku). Místo neplatnosti, odporovatelnosti nebo odstoupení od smlouvy, popř. změny v osobě dlužníka nebo věřitele, je však možné provádět přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy podle § 165, provádět její změnu nebo ji vypovědět podle § 166 nebo rozhodovat o jejím zrušení podle § 167 správního řádu.

³³¹ Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 256 a násl.

(mezi adresáty veřejné správy)³³², v závislosti na tom, kdo reprezentuje smluvní stranu. Poukázat v případě tohoto rozlišování bych však chtěl na to, že se úprava části páté správního řádu uplatní podle § 160 odst. 3 správního řádu obdobně rovněž v případě tzv. kvazikoordinačních smluv. V jejich případě se podle mého názoru ve skutečnosti nejedná o veřejnoprávní smlouvy, jde však o právní vztahy svých charakterem obdobné. Jedná se tedy o smlouvy, které uzavírají správní orgány, které jsou organizačními složkami státu. Jako takové nemají vlastní právní subjektivitu (nejsou právnickými osobami) a jednají jménem státu.

Otázkou jejich charakteru se zabýval i Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. Ten ve svém závěru č. 51 uvedl: „Pokud by i v tomto případě mělo jít o veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 159 odst. 1, resp. § 160 odst. 1, nebylo by nutné odkazovat na obdobné použití ustanovení páté části pro tyto případy. Předmět dohod podle § 160 odst. 3 správního řádu není zákonem omezen, mohou se proto týkat na rozdíl od veřejnoprávních smluv i soukromoprávních vztahů. Jde o uzavírání dohod mezi státními orgány, tzn. v rámci státu jako právnické osoby, tedy v rámci jednoho subjektu. Dohody mezi jednotlivými organizačními složkami státu je obecně možné uzavírat bez zákonného zmocnění, protože podmínka konkrétního zákonného zmocnění není v ustanovení § 160 odst. 3 správního řádu stanovena“.³³³

V případě veřejnoprávních smluv subordinačních³³⁴ musím poukázat na to, že v určitých případech může být sporné, zda se vůbec jedná o smlouvu veřejnoprávní se subsidiárním použitím správního řádu nebo o smlouvu, na kterou se uplatní obchodní zákoník. Nejasnosti panovaly v minulosti zejména u smluv o závazku veřejné služby například v drážní nebo silniční dopravě. Vedle názoru, že se jedná o smlouvu veřejnoprávní, byl prezentován také názor, že se jedná o obchodněprávní vztah ve smyslu § 261 odst. 2 obchodního zákoníku. Ten stanoví, že se částí třetí občanského zákoníku řídí rovněž závazkové vztahy mezi státem nebo samosprávnou územní jednotkou a podnikateli při jejich podnikatelské činnosti, jestliže se týkají zabezpečování veřejných potřeb. Oporou pro toto soukromoprávní pojetí byla skutečnost, že postupem podle dnes již zrušeného § 19 a 19a zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, nevznikal

³³² Tato smlouva bývá teorií řazena i mezi subordinační veřejnoprávní smlouvy. Jejím cílem je nahradit poměrně složité a formální správní řízení neformálnější dohodou stran se souhlasem správního orgánu.

³³³ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 51 dostupný na internetových stránkách Ministerstva vnitra: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

³³⁴ Jak k tomuto typu smluv konstatoval Vrchní soud ve svém rozhodnutí ze dne 24. 11. 1995 č.j. 6 A 188/1994 uveřejněný ve Správním právu 1997, sv. 5, č. 163, s. 282, „Úřad tu zaujímá stejné rovné postavení jako druhá smluvní strana a chybí tu poměr právní nerovnosti.“

veřejnoprávní vztah a kraj neměl možnost přimět dopravce k zajištění dopravní obslužnosti veřejnoprávními prostředky, například vést správní řízení a vydat rozhodnutí (jak to předpokládá ustanovení § 161) nebo přijmout právní předpis.³³⁵

V této souvislosti musela být posouzena otázka, zda je možnost nahrazení veřejnoprávní smlouvy správním rozhodnutím nezbytnou podmínkou k tomu, aby bylo možné považovat smlouvu za smlouvu subordinační ve smyslu § 161. Převažující názor je, že nikoli, protože i kdyby se nejednalo o smluvní typ předpokládaný v § 161, mohlo by jít, jak popíši dále, o zvláštní druh veřejnoprávní smlouvy podle zvláštního zákona, na který se vztahují obecná ustanovení § 159 a § 163 až 170 správního řádu. Osobně s tímto názorem souhlasím a již v minulosti jsem uvedl: „Možnost nahradit neuzavření veřejnoprávní smlouvy rozhodnutím správního orgánu nelze ve všech souvislostech považovat za condition sine qua non pro potvrzení veřejnoprávního charakteru smlouvy.“³³⁶

Pokud jde o samotnou povahu těchto smluv o závazku veřejné služby v dopravě, až do 1. července 2010, kdy nabyl účinnosti zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, převažovaly argumenty, že se jednalo o smlouvu veřejnoprávní a subsidiárně se zde uplatnil správní řád a nikoli postup podle § 261 odst. 2 obchodního zákoníku. Tak konstatovalo usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 č.j. 19 C 167/2006, které mimo jiné uvedlo: „nejedná se o tradiční smluvní vztah v soukromoprávním smyslu založený na rovnosti stran, nýbrž o vztah vrchnostenský. Smlouvy byly uzavírány mezi subjektem veřejné správy a s osobou, vůči níž směřuje výkon veřejné správy. Dohodou se zde upravily věci, které by jinak musely být řešeny vrchnostensky.“

S touto argumentací jsem se ztotožňoval nejen já, ale ztotožnil se s ní i Městský soud v Praze a ve svém usnesení č.j. 35 Co 459/2006 konstatoval: „Při posuzování charakteru tohoto vztahu je třeba přihlídnout zejména ke vzájemnému postavení obou smluvních stran v době uzavření smlouvy, důvodu, pro který do tohoto smluvního vztahu vstupují, a předmětu závazku, ke kterému se smluvní úprava vztahuje... I přes závěr o tom, že v době, kdy obě smlouvy, ze kterých žalobce nyní uplatněný nárok dovozuje, byly uzavřeny, nepřicházel jiný způsob vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě do úvahy, dospěl odvolací

³³⁵ Za správní rozhodnutí ve výše uvedeném smyslu by nebylo možné považovat ani rozhodnutí podle čl. 1 odst. 5 Nařízení Rady (EHS) č. 1191/69, o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v oblasti železniční, silniční a vnitrozemské vodní dopravy, ve znění pozdějších změn a doplnění, které se vztahuje na rozhodování o zachování veřejné služby. Toto nařízení samo o sobě neupravuje ukládání závazku veřejné služby provozovateli dopravy v případě, že dosud tento závazek neměl, ale upravuje zachování existujících závazků veřejné služby. Nemůže tedy zřejmě závazek veřejné služby rozhodnutím založit.

³³⁶ JEMELKA, L., SLOVÁČEK, J. Veřejnoprávní smlouvy. *Právní rozhledy*, 2007, č. 11, s. 402

soud ve shodě se závěrem soudu I. stupně k názoru, že obě zmíněné smlouvy představují smlouvy charakteru veřejnoprávního.³³⁷

Ne všechna soudní rozhodnutí však byla v této věci jednotná a například Městský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 22. 5. 2006 č.j. 17 C 4/2004 v souvislosti se smlouvou o závazku veřejné služby uvedl: „obecným právním předpisem, který je třeba na uzavřenou veřejnoprávní smlouvu aplikovat, je ve smyslu § 261 odst. 2 obchodního zákoníku právě obchodní zákoník, neboť ve smyslu tohoto ustanovení se částí třetí obchodního zákoníku řídí závazkové právní vztahy mezi státem nebo samosprávnou územní jednotkou a podnikateli při jejich podnikatelské činnosti, jestliže se týkají zabezpečování veřejných potřeb.... Jako lex specialis vystupuje k obchodnímu zákoníku silniční zákon, konkrétně ustanovení § 19 až 19c cit. zákona.“

Převažující veřejnoprávní pojetí těchto smluv pak ovšem potvrdilo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2007 č.j. Komp 1/2007-54.³³⁸ Z tohoto rozhodnutí vyplývá, že Nejvyšší správní soud neměl pochyb o tom, že se při uzavírání smlouvy o závazku veřejné služby jednalo o veřejnoprávní smlouvu, a zabýval se pouze otázkou, jestli bylo k jejímu přezkoumání příslušné Ministerstvo vnitra nebo Ministerstvo dopravy. S odkazem na § 178 správního řádu, ve znění účinném do 1. července 2009, pak dovozoval, že zde byla dána příslušnost Ministerstva vnitra, které bylo nadřízeným správním orgánem kraje v řízení vedeném v samostatné působnosti vždy, bez ohledu na věcnou povahu tohoto řízení.

Situaci zde změnil až zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů. Ten nyní upravuje smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících a v § 8 odst. 5 výslovně uvádí, že tyto smlouvy nejsou veřejnoprávní smlouvou. I když nepovažuji za příliš logické, že se pojetí stejného typu smlouvy účinností tohoto zákona zásadně změnilo, musí dnes platit tato výslovná právní úprava a do budoucna je třeba považovat tyto smlouvy za soukromoprávní, tedy takové, pro které se část pátá správního řádu již uplatní.

Pokud jde o veřejnoprávní smlouvy subordinační, blízko k nim mají některé zvláštní typy veřejnoprávních smluv, které nelze bez výhrad podřadit pod některý z výše uvedených

³³⁷ Obdobnou argumentaci použil také Krajský soud v Ústí nad Labem, když ve svém usnesení ze dne 15. 5. 2007 č.j. 17 Co 41/2007 uvedl, že smlouvy o závazku veřejné služby patří mezi subordinační veřejnoprávní smlouvy, přičemž „subordinace neznamená nerovné postavení smluvních stran v tom smyslu, že správní orgán může něco diktovat. Jedná se o určitou moderaci obsahu závazku, který by jinak mohl vzniknout správním aktem.“

³³⁸ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2008, sv. 4, s. 306

druhů. Musím totiž zdůraznit, že se vedle veřejnoprávních smluv podle § 160 až 162 správního řádu objevují v praxi i zvláštní typy veřejnoprávních smluv a rovněž na ně je třeba podpůrně použít část pátou správního řádu. Domnívám se pak, že obecná ustanovení správního řádu zakotvená v § 159 a § 163 až 170 jsou společná pro všechny smlouvy, které je možné považovat za veřejnoprávní.

Například bývá považováno za sporné, zda pro uplatnění § 161 správního řádu musí platit podmínka „kdyby probíhalo řízení“.³³⁹ V řadě případů se totiž vedení žádného řízení nepředpokládá. Například podle závěru Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 6³⁴⁰ je v případě smluvní ochrany podle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny smlouva, kterou se zřizuje ochrana památného stromu, subordinační smlouvou podle § 161 správního řádu (tuto ochranu lze totiž zřídit také rozhodnutím podle § 46 zákona o ochraně přírody a krajiny). Ostatní smlouvy podle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny ale představují zvláštní smluvní typ. Jedná se sice o veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 159 správního řádu, není však možné je podřadit pod smlouvy subordinační ani jiné. Neuzavření těchto smluv nemůže být nahrazeno vydáním správního rozhodnutí, ale pouze vydáním právního předpisu.

Podle uvedeného závěru poradního sboru, se kterým se ztotožňuji, nelze smluvní typy podle správního řádu považovat za výlučné, neboť zvláštní zákon může samostatně upravit jiný typ veřejnoprávní smlouvy. Na tyto zvláštní smluvní typy veřejnoprávních smluv je však vzhledem k působnosti správního řádu a zejména k jeho ustanovením § 1 odst. 2 a § 159 odst. 1 nutné subsidiárně aplikovat obecná ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách.

V případě veřejnoprávních smluv je pak možné i to, aby obsahovaly rovněž některá soukromoprávní ustanovení. Jak konstatují někteří autoři, soukromé a veřejné právo není v současnosti odděleno „čínskou zdí“ a taková vzájemná kombinace proto není vyloučena. Naopak, například rozhodnutí zvláštního senátu pro řešení některých kompetenčních sporů ze dne 19. 10. 2010 č.j. Konf 13/2010-7³⁴¹ potvrdilo, že například ujednání o bezúročné půjčce zakotvené v jinak veřejnoprávní smlouvě má soukromoprávní charakter. Na ujednání o této

³³⁹ JUDr. Kapitán k tomu uvádí: „text zákona ve snaze být přesný a co nejlépe vymezit subjekty veřejnoprávních smluv přivodil spíše interpretační nejasnost než exaktní kritérium pro vznik a přípustnost veřejnoprávní smlouvy - srov. KAPITÁN, Z. Právní povaha závazků veřejnoprávních smluv a způsoby řešení sporů z nich vzniklých. In Sborník z konference: *Působení ombudsmana v demokratické společnosti*. MU, Brno 2005, s. 38

³⁴⁰ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 6 dostupný na internetových stránkách Ministerstva vnitra: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

³⁴¹ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2011, sv. 6, č. 2299

půjče se tedy musí subsidiárně uplatnit nikoli správní řád, ale příslušná soukromoprávní úprava.

Pouze pro úplnost obecného pohledu na veřejnoprávní smlouvy a jejich uplatnění v praxi je možné zmínit přístup k těmto smlouvám ve Spolkové republice Německo. Úprava veřejnoprávních smluv v německém správním řádu je v řadě směrů podobná jako v českém správním řádu. Přesnější by však bylo uvést, že česká právní úprava je podobná té německé, protože ta je nejen starší, ale sloužila částečně také jako předloha při přípravě našeho správního řádu. Vymezení veřejnoprávní smlouvy je zakotveno v § 54 až § 62 německého správního řádu, které stanoví, že „Právní vztah v oblasti veřejného práva může být založen, měněn nebo zrušen (veřejnoprávní smlouvou), pokud to není v rozporu s právními předpisy. Zejména pak může úřad, místo vydání správního aktu, uzavřít veřejnoprávní smlouvu s tím, kdo by byl jinak adresátem správního aktu.“³⁴² Veřejnoprávní smlouva, a to jak koordinační tak také subordinační, může být tedy alternativou k ukončení správního řízení správním rozhodnutím, a to nejen v případech, kdy tak stanoví zákon, ale vždy pokud to zákon nevyklučuje.³⁴³ Předpokládá se tedy subsidiární aplikace této úpravy veřejnoprávních smluv.

Pro veřejnoprávní smlouvy subordinační jsou však v německém správním řádu stanoveny další podmínky, které říkají, že tyto smlouvy mohou být uzavírány pouze tehdy, „pokud má úřad na základě rozumného posouzení věcného i právního stavu věci za účelné odstranění existujících pochybností vzájemnými ústupky (narovnáním)“. Zároveň musí tato smlouva sloužit úřadu k plnění jeho veřejnoprávních úkolů i veřejnému zájmu.

Rovněž podle německého správního řádu musí být veřejnoprávní smlouva písemná s tím, že by právní předpis mohl stanovit i formu jinou. Písemně by musel být učiněn také souhlas třetích osob, které by měly být veřejnoprávní smlouvou vázány. Podobně jako v českém právu je upravena možnost výpovědi veřejnoprávních smluv, například při podstatné změně okolností, z důvodu zabránění nebo odstranění škod vzniklých veřejnému blahu, a stejná je možnost podpůrného použití dalších ustanovení správního řádu i občanského zákoníku.

Větší pozornost je však v německé úpravě věnována například otázce výkonu povinností stanovených veřejnoprávní smlouvou nebo nicotnosti veřejnoprávních smluv. Ta je posuzována jako v případě smluv občanskoprávních, s odkazem na použití odpovídajících ustanovení občanského zákoníku. Další důvody nicotnosti jsou navíc stanoveny pro smlouvy

³⁴² Verwaltungsverfahrensgesetz neboli VwVfG – BGBL 1976, 1253, ve znění pozdějších předpisů

³⁴³ Viz blíže JEMELKA, L., SLOVÁČEK, J. Veřejnoprávní smlouvy. *Právní rozhledy*, 2007, č. 11

subordinační například tehdy, když se úřad zavázal k nepřipustnému plnění nebo by neexistovaly dostatečné důvody pro uzavření této smlouvy.

Německé veřejnoprávní smlouvy, byť se nedá říct, že by jejich úprava byla výrazně propracovanější než naše, jsou poměrně často využívány a mají delší tradici. Aplikovány jsou například při poskytování podpor v podnikání, v právu stavebním, v právu sociálního zabezpečení apod. Je pak otázkou, jestli podle tohoto vzoru dojde k rozšíření využívání veřejnoprávních smluv a tedy k rozšíření podpůrné aplikace části páté správního řádu rovněž v České republice. Osobně bych toto rozšíření využívání veřejnoprávních smluv preferoval, protože nalézání určité dohody mezi smluvními strany považuji vždy za lepší řešení než jednostranné rozhodování jedné z těchto stran (správního orgánu) nezávisle na vůli strany druhé.

4.7.5 Použití části šesté správního řádu

Část šestá správního řádu je věnována obecné úpravě opatření obecné povahy a platí tedy, že pokud má být vydáno opatření obecné povahy a není stanovena odchylná právní úprava, uplatní se zde podpůrně § 171 až § 174 správního řádu. K tomu musím dodat, že není řízení jako řízení, a když určitý právní předpis hovoří o „řízení“, neznamená to automaticky, že má jít o postup podle části druhé, resp. třetí správního řádu. I sám správní řád (a obdobně rovněž další předpisy) hovoří totiž o postupu vedoucím k vydání opatření obecné povahy jako o „řízení“.

Aby bylo zřejmé, co je možné považovat za opatření obecné povahy, a kdy se tedy uplatní část šestá správního řádu, musím nejprve vymezit tento institut a pozastavit se zejména u otázky jeho tzv. materiálního a formálního pojetí.

K opatření obecné povahy jako takovému nejprve uvedu, že i když již před přijetím současného správního řádu vykazovaly některé formy správní činnosti znaky tohoto institutu, označení opatření obecné povahy bylo zavedeno až současným správním řádem, který byl publikován ve Sbírce zákonů (a stal platnou, byť ještě neúčinnou, součástí právního řádu České republiky) dne 24. září 2004. Své uplatnění našla opatření obecné povahy fakticky ještě před nabytím účinnosti správního řádu, a to v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), který nabyl platnosti dne 31. března 2005 (po platnosti správního řádu) a účinnosti dne 1. května 2005 (před účinností správního řádu).

Ani jeden z těchto předpisů však nestanoví pozitivně definiční znaky opatření obecné povahy. Vládní návrh správního řádu³⁴⁴ sice opatření obecné povahy blíže vymezoval, tato úprava však nakonec přijata nebyla. Podle zmíněného vládního návrhu se mělo jednat o „úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob“. Důvodová zpráva vládního návrhu správního řádu k tomu konstatovala, že „opatření obecné povahy je zvláštní typ úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem. Jeho zavedení je motivováno jednak zahraniční zkušeností, jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky. Předkládaná úprava se inspirovala kromě zahraničních úprav též úpravou schvalování územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona.“³⁴⁵

K zakotvení opatření obecné povahy jako nového institutu stojícího mezi právními předpisy a individuálními správními akty ve správním řádu vedlo podle mého názoru především to, že orgány veřejné správy již ve všech případech nevystačily při své činnosti s obvyklými modely správních aktů, jakými jsou správní akty individuální a normativní. Cílem bylo proto vytvořit takový institut, který by mohl tuto mezeru vyplnit.

Fakticky dnes správní řád obsahuje pouze negativní vymezení opatření obecné povahy a stanoví, že se nejedná o právní předpis ani rozhodnutí.³⁴⁶ Toto vymezení bývá kritizováno jako nedostatečné a neurčité a odborná literatura k němu například uvádí: „Toto negativní vymezení dává malou záruku, aby tento institut byl používán efektivně a ve prospěch adresátů. Ukazuje se, že tato nová právní forma vyvolává často neoprávněná očekávání v oblastech, kde její využití může být problematické vzhledem k účelu a smyslu řešení, na rozdíl od situací, kde se taková opatření v zahraničí osvědčila (např. místní dopravní omezení, dopravní značení, veřejný pořádek).“³⁴⁷

Vzhledem k tomu, že se nejedná o právní předpis, tím spíše ne o zákon, není možné s ohledem na čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod³⁴⁸ ukládat formou opatření obecné povahy nové povinnosti. To výslovně potvrzuje rovněž ustanovení § 173 odst. 3 správního

³⁴⁴ Sněmovní tisk z roku 2003 č. 201.

³⁴⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád – sněmovní tisk z roku 2001 č. 1070 – dostupný v ASPI LIT24405CZ.

³⁴⁶ Srov. § 171 správního řádu.

³⁴⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 196

³⁴⁸ Čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod stanoví, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

řádu, podle kterého platí, že povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat pouze tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena.

V komentáři ke správnímu řádu jsem k opatření obecné povahy dále uvedl: „Opatření obecné povahy je tedy abstraktně-konkrétním správním aktem s konkrétně určeným předmětem (konstituuje se jím rozsah práv a povinností v konkrétní věci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů.“³⁴⁹

Jak dodává odborná literatura: „Inspirací k zavedení opatření obecné povahy do českého právního řádu byla úprava německá a švýcarská.“³⁵⁰ Pro správné pochopení tohoto institutu a případů, na které se má vztahovat, považuji za vhodné poukázat alespoň ve stručnosti rovněž na tuto zahraniční právní úpravu, zejména tedy na zmíněnou úpravu německou a švýcarskou a dále též na částečně obdobnou úpravu rakouskou.

V německém právu nalézáme obdobu českého opatření obecné povahy ve druhé větě § 35 zákona o správním řízení z roku 1976³⁵¹ pod označením všeobecné opatření (Allgemeinverfügung). Všeobecné opatření je definováno jako správní akt, který dopadá na obecnými znaky vymezený nebo vymezitelný okruh osob anebo který dopadá na veřejnoprávní vlastnost určité věci nebo se týká jejího využití veřejností. Všeobecné opatření je přitom stále chápáno jako druh správního aktu, což je patrné i ze systematického umístění v zákoně (německý zákon o správním řízení vymezuje správní akt jako každé opatření, rozhodnutí nebo jiné výsostné opatření, které učiní úřad k regulaci jednotlivého případu v oblasti veřejného práva a které má bezprostřední právní účinek). Všeobecné opatření může mít buď konkrétní předmět a abstraktní adresáty (např. dopravní značení v určité lokalitě) nebo abstraktní předmět a konkrétní adresáty (např. odklizení sněhu obyvateli určité ulice).

Z tohoto rozlišování vychází také německá odborná literatura a například podle Hartmuta Maurera³⁵² je nutno rozlišovat i) všeobecná opatření vztahující se na osoby, které nejsou určeny individuálně, ale na základě obecných znaků, ii) všeobecné opatření určené věcně (nesměruje k osobě, ale k věci)³⁵³, a iii) regulace užívání věci (služby – všeobecnost je zde vyjádřena pouze neurčitým počtem osob). Podle něj jde v případě iii) vlastně

³⁴⁹ JEMELKA, L., PONĎELÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C.H.Beck. 2008, s. 537

³⁵⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 196

³⁵¹ *Verwaltungsverfahrensgesetz* neboli VwVfG – BGBL 1976, 1253

³⁵² MAURER, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Mnichov: C.H.Beck. 1. vydání. 1997, s. 190 a násl.

³⁵³ Podle Hartmuta Maurera je všeobecným opatřením i každé znamení dopravního policisty, stejně jako automatického nebo řízeného signálního zařízení.

o podskupinu i). Podobně jsou všeobecná opatření prezentována rovněž v dalších německých učebnicích správního práva.

Smyslem všeobecného opatření s abstraktními adresáty a konkrétním předmětem je především hospodárnost procesu vydávání správních aktů v případě, kdy množství osob je aktérem téže situace, v důsledku čehož by vůči každému z nich musel být vydáván (individuální) správní akt.

Všeobecnému opatření je věnována velká pozornost rovněž ve Švýcarsku. Jeho právní úpravou se zabýval Dušan Hendrych, který poukázal na to, že pohled na tento institut není zcela jednoznačný, a uvedl: „Například Blaire Knapp³⁵⁴ rozlišuje s ohledem na soudní judikaturu švýcarského Spolkového soudu a pod vlivem francouzské nauky správní akt (Verwaltungsakt) a správní rozhodnutí (označované ve Švýcarsku jako opatření - Verfügung). Správní akt je pojem širší, zatímco správní rozhodnutí či jiná správní opatření, včetně všeobecných opatření a správních aktů v užším smyslu kvalifikuje Knapp jako „poddruhy“ správního aktu v širším smyslu. Tím se rozumí jakýkoli veřejnoprávní akt úřadu, který není zákonem ani soudním rozhodnutím.... Jiný přístup lze zaznamenat u U. Hafelina a G. Muellera v jejich učebnici.³⁵⁵ Podle těchto autorů všeobecné opatření co do právní formy stojí mezi právním předpisem (normou) a správním rozhodnutím.“³⁵⁶

Typickým příkladem všeobecného opatření jsou podle švýcarského práva dopravní řády. Ve srovnání s německým právem dovozují, že švýcarské právo chápe všeobecné opatření úžeji než právo německé. Je jím jen takové všeobecné opatření, které je konkrétní co do svého předmětu a obecné co do okruhu adresátů, vůči nimž směřuje.

V rakouském právu není všeobecné opatření považováno za zvláštní právní institut, ale za nařízení. Jako příklad se uvádí příkaz k vyklizení místa, na kterém se koná určité shromáždění. Takový úkon již nelze dále konkretizovat a jeho realizace je možná jen v jednom případě. Samo opatření je však obecné povahy.³⁵⁷ Na rozdíl od německého nebo

³⁵⁴ KNAPP, B. *Grundlagen des Verwaltungsrecht*, sv. I. Basel: Verlag Helbing & Lichtenhahn. 1992, s. 203 a násl.

³⁵⁵ HAFELIN, U., MÜLLER, G. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 4. vydání. Zurich, Basef, Genf: Schulthess. 2002, s. 178 a násl.

³⁵⁶ HENDRYCH, D. Opatření obecné povahy trochu jinak. In Kadečka, S., Kliková, A., Valachová, K. (eds): *Nový správní řád a místní samospráva*. Brno: PrF MU, 2007, s. 229

³⁵⁷ Viz blíže ANTONIOLLI, W., KOJA, F. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. vydání. Wien: Manz Verlag. 1996, s. 498 a násl.

švýcarského práva setrvává rakouské právo na klasickém modelu abstraktních a konkrétních aktů, kdy abstraktnost nebo konkrétnost spočívá jak v předmětu, tak také v osobách.³⁵⁸

Nejvyšší správní soud České republiky v této souvislosti uvádí³⁵⁹, že české opatření obecné povahy má mnohem blíže ke švýcarskému než německému pojetí všeobecného opatření. Opatření obecné povahy v našem právu je totiž správním aktem pouze s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty. Na rozdíl od zahraničních úprav nezná české právo opatření obecné povahy jako konkrétně-abstraktní akt (tedy s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem).³⁶⁰

Příklady opatření obecné povahy bychom našli v řadě právních předpisů. Z nich jsou nejvýznamnější zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (pro plány využití rádiového spektra, pro stanovení rozsahu údajů požadovaných pro jednotlivé druhy radiokomunikačních služeb, pro podmínky a postupy pro převod práv vyplývajících z přidělu rádiových kmitočtů, pro technické a organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností telefonních čísel, pro stanovení relevantních trhů, rozsahu vyúčtování ceny apod.) a zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (jeho opatření obecné povahy budou popsána dále), které zavedly opatření obecné povahy nejdříve.

Postupně se institut opatření obecné povahy rozšiřoval rovněž do dalších zákonů a v současnosti bychom jej našli rovněž například v zákoně č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (pro stanovení výše, ve které se hradí individuálně připravované léčivé přípravky, radiofarmaka a transfúzní přípravky ze zdravotního pojištění), zákoně č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (pro plán ochrany památkové rezervace, památkové zóny nebo jejich částí), zákoně č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu (pro zabezpečení péče o zdraví lidu), zákoně č. 21/1992 Sb., o bankách, zákoně č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu a zákoně č. 284/2009 Sb., o platebním styku (pro stanovení určitých omezení či zákazů týkajících se finančního trhu), zákoně č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (pro určení prvků kritické infrastruktury a prvků evropské kritické infrastruktury), zákoně č. 114/1992 Sb.,

³⁵⁸ Rakouské právo nezná pojem správní akt (je to jen pojem teoretický) a pracuje hlavně s pojmem rozhodnutí, které vyžaduje konkrétní určení předmětu i osob.

³⁵⁹ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005 č.j. 1 Ao 1/2005-98 uveřejněné ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2006, sv. 1, č. 740

³⁶⁰ Viz blíže též HENDRYCH, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*, 2005, č. 3

o ochraně přírody a krajiny (pro stanovení podmínek pro odchylný postup při ochraně ptáků, pro návštěvní řád národních parků nebo pro stanovení výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů) nebo v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (například pro národní plány povodí, ochranná pásma vodních zdrojů, záplavová území a jejich aktivní zóny či pro omezení a zákazy nakládání s vodami).

Naopak o opatření obecné povahy se dle soudní judikatury nejedná v případě cenového výměru Ministerstva financí vydaného dle § 10 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách. Již od roku 2000 potvrzovala judikatura Ústavního soudu, že cenové výměry jsou právními předpisy (viz nálezy ze dne 23. 5. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99, nebo nálezy ze dne 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Z tohoto závěru, že cenová rozhodnutí jsou svým charakterem právními předpisy, vychází ve své judikatuře také Nejvyšší správní soud (například rozhodnutí ze dne 9. 10. 2003 č.j. 7 A 6/2002-50 nebo rozhodnutí ze dne 30. 11. 2007 č.j. 5 As 34/2006-118). V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010 č.j. 2 Ao 3/2010-55³⁶¹ se Nejvyšší správní soud navíc zabýval přímo vztahem cenových předpisů k opatřením obecné povahy a mimo jiné konstatoval: „Jakkoliv tedy Nejvyšší správní soud nevylučuje, že proces přijímání opatření obecné povahy může být upraven i ve zvláštním zákoně, tj. že zvláštní zákon nestanoví toliko kompetenci správnímu orgánu vydat závazné opatření obecné povahy ve smyslu ustanovení § 171 s. ř. s, nýbrž vymezí i příslušnou proceduru jeho přijímání, je v nyní projednávaném případě zřejmé, že tomu tak není.... Jinak řečeno, zatímco opatření obecné povahy je projednáváno a přijímáno ve zvláštním typu správního řízení, je pro cenový výměr příznačné schvalování v normotvorném procesu, který není správním řízením ani v širším slova smyslu.“

Věcné znaky opatření obecné povahy bychom našli i v některých dalších právních předpisech jako je zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (např. omezení či zákaz vstupu do lesa), zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti (např. omezení či zákaz vstupu do honitby) a další (např. mimořádná veterinární a rostlinolékařská opatření podle zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, resp. zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, nebo úprava dopravního značení³⁶²).

³⁶¹ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2010, sv. 11, č. 2141

³⁶² Viz blíže KNÉŽÍNEK, J. Opatření obecné povahy na praktickém příkladu dopravního značení. *Právní fórum*, 2007, č. 4. Ten zde mimo jiné uvedl: „Domnívám se, že ustanovení o opatření obecné povahy se při stanovení dopravního značení užije pouze v případě, že z užití dopravní značky plynou pro některé účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Právě tak je potřeba chápat ono závazné opatření obecné povahy, jak je stanoveno v § 171 správního řádu. Je proto namístě vycházet

Ještě nedávno, než byly některé z výše uvedených zákonů novelizovány a začaly výslovně odkazovat na formu opatření obecné povahy, platilo, že předpokládaly použití určité právní formy odlišné od opatření obecné povahy, a to buď právního předpisu, nebo individuálního správního aktu. V některých případech pak zákon umožňoval vydat jak správní rozhodnutí, tak také právní předpis – srov. § 32 odst. 1 písm. c) a d) a § 33 odst. 3 předchozího stavebního zákona, tedy zákona č. 50/1976, ve znění pozdějších předpisů. V současnosti tuto volbu připouští § 19 odst. 3 zákona o lesích. Materiální pojetí opatření obecné povahy (o kterém bude řeč dále) by pak mohlo přinést posun i v těchto zákonech, pokud tedy o určité právní formě výslovně nehovoří.

V případě opatření obecné povahy považuji za důležité posouzení skutečnosti, zda lze za opatření obecné povahy považovat správní akty splňující výše uvedená kritéria (materiální pojetí), nebo zda mohou být vydána pouze na základě konkrétního zmocnění ve zvláštním zákoně (formální pojetí) – viz ustanovení § 171 správního řádu, podle kterého postupují správní orgány podle části šesté správního řádu „v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy“.

Nejednoznačná byla zpočátku rovněž soudní judikatura, která k této problematice přistupovala různě. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005 č.j. 1 Ao 1/2005-98³⁶³ se nejprve přiklonilo k materiálnímu pojetí a konstatovalo, že je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší. V tomto případě šlo o to, jestli Český telekomunikační úřad nepřekročil pravomoc, pokud ve svém opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel stanovil, že účastnická smlouva přenesením telefonního čísla pozbývá účinnosti. Nejvyšší správní soud dospěl k názoru, že ano, protože opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb dané situace práva a povinnosti či jiné právní následky vyplývající ze zákona, nemůže však stanovovat povinnosti nové. Za podstatné zde považuji obecnou argumentaci, kterou k obecnému pojetí opatření obecné povahy uvedl.

Z této argumentace vyplývá, že pravomoc vydávat opatření obecné povahy v sobě zahrnuje oprávnění vydávat pouze tento druh správních aktů, a to nejen z hlediska jejich formální, ale především materiální (obsahové či věcné) stránky, a nikoliv již jiné právní akty. Především pak zdůraznil, že institut opatření obecné povahy nemůže sloužit k tomu, aby

ze skutečného významu užitého dopravního značení na práva a povinnosti účastníků provozu, nikoli bezmyšlenkovitě aplikovat ustanovení § 4 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb. o závaznosti dopravních značek.“

³⁶³ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2006, sv. 1, č. 740

v rozporu s právem a navíc ve skrytu nahrazoval podzákonnou normotvorbu, tedy aby pod formálním označením „opatření obecné povahy“ byly ve skutečnosti vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákonných právních předpisů.

Z materiálního pojetí opatření obecné povahy pak vycházela s odkazem na toto rozhodnutí rovněž rozhodnutí další, například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006 č.j. 1 Ao 1/2006-74.³⁶⁴ To mimo jiné (v souvislosti s charakterem územního plánu) konstatovalo, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně a je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává. Toto rozhodnutí zároveň poukázalo na to, že když současný stavební zákon územní plán za opatření obecné povahy výslovně označuje, bylo by zjevně nesprávné, pokud by územnímu plánu vydanému za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 měla být tato povaha upírána, přestože co do jeho podstaty jde stále o totéž.

Uvedené materiální pojetí opatření obecné povahy však bylo následně zpochybněno usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007 č.j. 3 Ao 1/2007-44³⁶⁵, které po rozporech mezi jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu změnilo toto pojetí na formální. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se zde zabýval povahou územního plánu velkého územního celku a dovozoval, že s ohledem na § 171 správního řádu mohou být opatření obecné povahy vydávána pouze v případě, kdy to stanoví zákon, a správní orgány nemohou samy rozhodovat o tom, jestli část šestou správního řádu a tedy formu opatření obecné povahy bez této výslovné zákonné opory uplatní. Za podstatné zde nepovažoval materiální znaky určitého aktu, ale skutečnost, zda formu opatření obecné povahy zvláštní zákon předepisuje.

Tento názor (a tedy formální pojetí) pak potvrdilo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2007 č.j. 1 Ao 1/2007-7³⁶⁶, které zdůrazňovalo rozlišování časového okamžiku, kdy byl územní plán vydán. Dovožovalo tedy, že počínaje dnem 1. ledna 2007 jsou územní plány podle stavebního zákona z roku 2006 vydávány formou opatření obecné povahy (srov. § 43 odst. 4 citovaného zákona), a lze je tedy přezkoumávat v řízení o zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. soudního řádu správního. Územní plán vydaný před tímto datem však opatřením obecné povahy navzdory svým materiálním znakům podle tohoto

³⁶⁴ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2006, sv. 11, č. 968.

³⁶⁵ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2007, sv. 8, č. 1276

³⁶⁶ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné na www.nssoud.cz.

rozhodnutí není, protože žádný zákon v té době účinný nestanovil, že by územní plány měly a mohly být vydávány ve formě opatření obecné povahy.

I přes toto rozhodnutí mělo materiální pojetí opatření obecné povahy řadu stoupenců mezi odborníky na správní právo, jako byl Josef Vedral (viz článek: Opatření obecné povahy, *Správní právo*, 2007, č. 6) nebo Petr Průcha, který konstatoval, že „u těch aktů či úkonů, které nebudou ve zvláštních zákonech výslovně jako „opatření obecné povahy“ označeny, bude nutno vždy pečlivě zvažovat, zda a nakolik u nich jsou odvoditelné, resp. dané, znaky „opatření obecné povahy“ naplněny, neboť z logiky věci takové akty oscilují na ose mezi představitelnými „krajními póly“ individuálních správních aktů na straně jedné a normativních správních aktů na straně druhé“.³⁶⁷

Uvedený pohled judikatury však nebyl konečný, a aby těchto názorových „veletočů“ nebylo málo, bylo výše uvedené usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007 č.j. 3 Ao 1/2007-44 zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/2007.³⁶⁸ Opět tak došlo k návratu k materiálnímu chápání opatření obecné povahy.

Tento nálezn Ústavního soudu nejprve zdůraznil, že s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu musí platit, že když existuje dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Na základě toho pak konstatoval: „Nejvyšší správní soud napadeným rozhodnutím, jímž stěžovatelům odepřel k jejich návrhu na zrušení územního plánu velkého územního celku Břeclavska poskytnout právní ochranu v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy, nedostal v důsledku ústavně nekonformní interpretace relevantních právních ustanovení své ústavní povinnosti poskytnout ochranu základnímu právu stěžovatelů na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavnímu soudu proto nezbylo, než ústavní stížnosti podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhovět a napadené usnesení Nejvyššího správního soudu podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) citovaného zákona zrušit.“

Toto materiální (a zatím konečné) pojetí pak potvrzuje rovněž rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009 č.j. 2 Ao 3/2008-100³⁶⁹, které konstatuje: „Lze tak učinit závěr, že i stanovení místní úpravy provozu, k němuž došlo před 1. 4. 2008 (tj. za účinnosti znění ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., z něhož plynulo, že se na proces

³⁶⁷ SKULOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN P., KADEČKA, S. *Správní právo procesní*. Eurolex Bohemia, Praha 2005, s. 263

³⁶⁸ Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 2008, sv. 51, č. 409

³⁶⁹ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 4, č. 1794

přijímání stanovení místní úpravy provozu nevztahoval správní řád), provedené způsobem, zakládajícím pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, je nutno považovat za opatření obecné povahy, neboť splňuje všechny nutné materiální znaky.“

Výše uvedené mohu tedy shrnout tak, že opatření obecné povahy by mělo být posuzováno materiálně, tedy podle svého skutečného obsahu a nikoli pouze podle svého formálního označení. I když je tento přístup pochopitelně náročnější pro osoby, které související právní úpravu aplikují v praxi a které musí posuzovat, jaké znaky určitý akt vlastně naplňuje, s tímto materiálním pojetím souhlasím a považuji za logické, že pro opatření obecné povahy musí být stejně jako pro jiné akty podle správního řádu rozhodující jejich věcný obsah (viz mé dříve zmíněné názory na některá osvědčení, registrační „řízení“ apod.). Uznávám, že zde pak není možné vycházet pouze z jazykového výkladu § 171 správního řádu, který výslovně stanoví, že vydat závazné opatření obecné povahy musí ukládat zvláštní zákon. Ustanovení tohoto paragrafu musí být totiž s ohledem na poslední soudní judikaturu interpretováno tak, že opatření obecné povahy a tedy část šestá správního řádu se uplatní i v případech, kde zákon neukládá výslovně vydat opatření obecné povahy, ale předpokládá tak mlčky tím, když stanoví materiální znaky tohoto aktu, místo kterého nelze vydat ani právní předpis ani rozhodnutí.

Vzhledem k tomu se domnívám, že podpůrná aplikace části šesté správního řádu umožňující vydání opatření obecné povahy je možné pouze v těch případech, kdy zákon nehovoří (ani stanovením jejich materiálních znaků) o vydání správního rozhodnutí či právního předpisu. Ani příklon k materiálnímu pojetí tedy nemůže znamenat, že by část šestá správního řádu neměla pouze subsidiární povahu (nemůže se proto uplatnit přednostně před jinou právní formou, jejíž znaky jsou naplněny).

Vzhledem k uvedenému materiálnímu pojetí mohou být opatřením obecné povahy podléhající přezkumu podle soudního řádu správního rovněž ty formy správní činnosti, které byly učiněny před zavedením pojmu „opatření obecné povahy“ do našeho právního řádu. Uvedená judikatura tím tedy vyjádřila obecný vztah k ustanovení části šesté správního řádu k jiným právním předpisům, i k těm, které nabyly účinnosti před 1. lednem 2006. Jak jsem však na jednotlivých rozhodnutích demonstroval, pohled na tuto problematiku se postupně měnil, a proto bych (ačkoli nejsem stoupencem častých novelizací) v tomto případě bych doporučil, aby správní řád subsidiární aplikaci své části šesté na akty splňující věcné znaky opatření obecné povahy výslovně deklaroval a stanovil tedy, že již naplnění těchto znaků je

pro uplatnění této části správního řádu dostatečné. Tím by již nemuselo docházet k rozdílným interpretacím, resp. interpretacím na hraně či dokonce navzdory § 171 správního řádu.

Ačkoli nebyl v tomto směru novelizován správní řád, byl novelizován alespoň § 188 odst. 4 stavebního zákona³⁷⁰, který potvrzuje materiální chápání institutu opatření obecné povahy a stanoví, že obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy.

Zmínit bych chtěl také názor, který k možnému budoucímu vývoji vyjádřil Vladimír Mikule: „Rozumný zákonodárce by měl citlivě posuzovat specifickou povahu jednotlivých různých věcí (situací) a zvažovat cíle, jichž má být právní úpravou a jejím uplatňováním dosahováno. Podle výsledku takového posouzení by se pak měl rozhodnout, zda správním orgánům uloží vydat opatření obecné povahy, což povede k úplnému nebo případně modifikovanému použití části šesté správního řádu, anebo, zda tak neučiní a ve zvláštním zákoně založí náležitou vlastní, originální úpravu (popřípadě u ní setrvá).“³⁷¹

Díky podpůrnému použití správního řádu by se proto v případě všech opatření obecné povahy, pro které není stanovena odchylná úprava, musel uplatnit postup správního řádu pro jejich přijímání, jejich náležitosti, pro uplatnění opravných prostředků proti nim apod. Z hlediska náležitostí opatření obecné povahy lze uvést, že je podle § 173 odst. 1 správního řádu vyžadováno, aby bylo opatření obecné povahy odůvodněno. Například zákon o elektronických komunikacích k tomu nad rámec správního řádu ve svém § 124 dodává, že součástí odůvodnění opatření obecné povahy je také vypořádání připomínek vzešlých z konzultace podle § 130 a 131 tohoto zákona. Požadavky na odůvodnění opatření obecné povahy přitom byly řešeny rovněž soudní judikaturou. Například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008 č.j. 1 Ao 3/2008-136³⁷² uvedlo, že i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu).

K procesu přijímání opatření obecné povahy musím pro úplnost dodat, že i když se má podpůrně uplatnit postup podle § 172 a § 173 správního řádu, stanoví některé zákony od tohoto obecného postupu určité odchylky. Ty jsou ovšem předvídaný samotným správním

³⁷⁰ Stalo se tak s účinností od 3. června 2008 zákonem č. 191/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 68/2007 Sb.

³⁷¹ MIKULE, V. Trampoty s opatřením obecné povahy. *Právní zpravodaj*, 2007, č. 8, s. 5

³⁷² Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 4, č. 1795

řádem, který v § 173 odst. 1 uvádí, že opatření obecné povahy může (hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu) nabýt účinnosti již dnem vyvěšení a stanoví-li tak zvláštní zákon, může se tak stát před postupem podle § 172 správního řádu. Zatímco se tedy některé zákony (například zákon o péči o zdraví lidu, zákon o státní památkové péči nebo též zákon o elektronických komunikacích) „vystačí“ s obecnou úpravou procesu přijímání opatření obecné povahy podle správního řádu, jiné zákony této možnosti využily a v zájmu ochrany veřejného zájmu zakotvily pro jeho přijetí zrychlený proces.

Například ustanovení § 26bb zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, umožňuje vydat opatření obecné povahy stanovící dočasné výjimky z dodržování určitých povinností či ukládající dočasný zákaz nebo omezení některé povolené činnosti anebo provedení některých obchodů, převodů finančních prostředků nebo jiných transakcí apod. V těchto případech platí, že se opatření obecné povahy vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy a opatření obecné povahy nabývá účinnosti dnem zveřejnění na úřední desce České národní banky. Proti vydanému opatření obecné povahy mohou být následně (ve lhůtě 5 pracovních dnů ode dne jeho zveřejnění) podány námitky, které nemají odkladný účinek a o kterých rozhodne Česká národní banka. Ustanovení § 172 správního řádu se zde tedy v souladu s § 173 odst. 1 tohoto zákona uplatní až po účinnosti opatření obecné povahy. Obdobnou úpravu zakotvuje také například § 137 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, nebo § 52e zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku. V těchto případech nelze podle mého názoru hovořit o nedůvodných odchylkách od obecné úpravy správního řádu, a to jak proto, že správní řád tuto možnost zvláštním zákonům výslovně dává, tak také proto, že s ohledem na specifika daných opatření obecné povahy lze tuto úpravu považovat za potřebnou.

4.7.6 Použití § 175 správního řádu

V neposlední řadě bych se chtěl pozastavit u principu subsidiarity ve vztahu k § 175 správního řádu. Bylo by nepřesné hovořit o subsidiaritě celé části sedmé správního řádu, protože tuto část tvoří poměrně různorodá ustanovení. Svůj význam pro aplikaci správního řádu, resp. jeho jednotlivých ustanovení, zde má pochopitelně také § 177 nebo § 180, ty však byly popsány dříve. V předchozích kapitolách byla již v obecné rovině posouzena otázka podpůrného použití správního řádu jako takového, resp. základních zásad činnosti správních orgánů či obecných předpisů o správním řízení (části druhé a třetí správního řádu). Zmíněna byla rovněž subsidiarita týkající se části čtvrté správního řádu na další úkony ve veřejné správě, které nejsou vydávány ve správním řízení, části páté správního řádu na veřejnoprávní

smlouvy nebo části šesté správního řádu na opatření obecné povahy. Stranou mé pozornosti by však neměla zůstat ani část sedmá správního řádu a z ní pak právě alespoň to nejpodstatnější, co se týká podpůrné aplikace úpravy správního řádu o stížnostech.

Ke stížnostem musím nejprve uvést, že její úprava nemá na rozdíl od problematiky petic výslovnou oporu v Listině základních lidských práv a svobod.³⁷³ Také její zakotvení v právních předpisech nebylo dlouho dostatečné a teprve od přijetí současného správního řádu došlo v této oblasti k výraznějšímu posunu. Ani současný právní stav, kdy je celá obecná úprava stížností předmětem pouze jediného paragrafu, však nelze považovat za dostatečný, nehledě na to, že stále existuje celá řada jiných právních předpisů, které pojímají stížnosti odlišně.

Co se týče úpravy stížností před účinností současného správního řádu, chtěl bych poukázat na vládní vyhlášku č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. Ta byla přijata v roce 1958 jako určité provizorium, které mělo překlenout právní vakuum v oblasti vyřizování stížností fyzických osob podaných vůči státním orgánům. Toto provizorium ovšem, jak tomu bývá, přetrvávalo téměř půl století.

Kolem této vládní vyhlášky však panovalo nemálo pochybností, včetně té, jaký charakter z pohledu práva vlastně měla. Jde o to, že institut vládní vyhlášky náš právní systém nezná a neznal (ani v roce 1958), a ani vláda nebyla k vydání takového právního předpisu zákonem zmocněna. Nejednalo se ani o vládní nařízení a například Vladimír Mikule k ní správně uvedl: „Byla považována za právní předpis, ačkoliv jím ve skutečnosti nebyla“³⁷⁴; v minulém režimu to nebylo překážkou úvahám o její všeobecné závaznosti, pro dobu po roce 1989 však nutno konstatovat, že její závaznost nepřesahovala okruh subjektů, které jsou vládě a jejím usnesením podřízeny (její obsah byl proto leckdy přejímán do vnitřních předpisů správním úřadů).³⁷⁵

Radek Ondruš k této vládní vyhlášce dodával, že pokud by na ni kdy bylo možné nahlížet jako na právní předpis, konkrétně jako na předpis provádějící úpravu petičního práva podle tzv. Ústavy 9. května (č. 150/1948 Sb.) „její platnost skončila nepřímo s platností Ústavy 9. května, kterou nahradila v roce 1960 nová Ústava.“³⁷⁶

³⁷³ Ustanovení čl. 18 Listiny základních práv a svobod se týká pouze petic (fakticky hromadných stížností či žádostí), které se týkají veřejného nebo jiného společného zájmu.

³⁷⁴ „Podle § 90 odst. 1 Ústavy z roku 1948 mohla vláda k provedení určitého zákona a v jeho mezích vydávat nařízení, o takový případ však nešlo (chybělo zákonné zmocnění).“

³⁷⁵ Mikule, V. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, C.H.Beck, Praha 2009, s. 686

³⁷⁶ ONDRUŠ, R. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Linde Praha, a.s., 2003, s. 31

Tato vládní vyhláška tedy měla být podle mého názoru považována za „pouhé“ usnesení vlády, směrnici nebo určitý řídící akt vlády sui generis a nikoli za skutečný právní předpis. O její závaznosti by pak bylo možné hovořit pouze v souvislosti se státní správou, která je v případech stanovených zákonem vázána i usneseními vlády. Také z toho důvodu začaly právní předpisy upravující výkon samosprávy (mimo dosah uvedené vládní vyhlášky) vytvářet samostatný právní rámec pro vyřizování stížností. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zakotvily pravomoc rady obce, kraje, resp. hlavního města Prahy vydávat pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností.³⁷⁷

S ohledem na zastaralost i nejasný charakter této vládní vyhlášky došlo k jejímu zrušení nařízením vlády č. 370/2005 Sb., kterým se zrušuje vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. Stalo se k 1. lednu 2006, tedy ke stejnému datu, kdy nabyl účinnosti současný správní řád obsahující vlastní úpravu vyřizování stížností v § 175. K tomu bych chtěl dodat, že pohled na způsob zrušení této vládní vyhlášky nebyl vzhledem k jejímu charakteru jednoznačný. Nakonec se přistoupilo k formě nařízení vlády, nicméně se domnívám, že ji právě s ohledem na výše uvedené bylo možné zrušit i usnesením vlády. Závěrem bych chtěl k této vládní vyhlášce uvést, že přes nejasnosti týkající se jejího charakteru a závaznosti a některé její obsahové nedostatky byl její význam v předlistopadovém období nepřehlédnutelný a vyřizování stížností i dalších oznámení ovlivňovala poměrně dlouhou dobu (její ustanovení byla nezdůvodněně přejímána do vnitřních předpisů jednotlivých správních orgánů i právnických osob soukromého práva, popř. byla zohledňována v pravidlech pro vyřizování petic a stížností přijatých radou obce, kraje či hlavního města Prahy).

Od účinnosti současného správního řádu má být obecná úprava stížností zakotvena v jeho § 175. Původní návrh správního řádu předpokládal původně pouze úpravu tzv. procesní stížnosti, kterou zná například soudní řád správní pro případy průtahů řízení, nevhodného chování apod.³⁷⁸ Touto procesní stížností se mělo rozumět podání, v němž stěžovatel upozorňuje na nedostatky ve vedení řízení nebo chování osob, které se na něm podílejí. Výsledné znění § 175 správního řádu je však v důsledku pozměňovacích návrhů předložených při přijímání tohoto zákona zcela jiné, a mělo by, navzdory svému skromnému rozsahu, představovat komplexní úpravu vyřizování stížností v oblasti veřejné správy. V této souvislosti však musím upozornit na to, že § 175 je fakticky doplňován i dalšími

³⁷⁷ Srov. § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích, § 59 odst. 1 písm. h) zákona o krajích a § 68 odst. 2 písm. e) zákona o hlavním městě Praze.

³⁷⁸ Srov. § 30 zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

ustanoveními správního řádu, protože i na proces vyřizování stížností je třeba vztáhnout díky § 177 odst. 2 správního řádu jeho část čtvrtou. Znamená to tedy, že prostřednictvím části čtvrté správního řádu se rovněž na stížnosti musí uplatnit například obdobné použití ustanovení § 16 o jednacím jazyku, § 31 a násl. o zastoupení, § 37 o náležitostech podání nebo přiměřené použití § 17 pro vedení spisu.

Úprava vyřizování stížností podle § 175 správního řádu se má vztahovat na všechny případy, které spadají do působnosti správního řádu, tedy na jakékoli úkony v oblasti veřejné správy, bez ohledu na to, jestli se jedná o vedení správního řízení, provádění jiných (méně formálních) úkonů nebo například o uzavírání veřejnoprávních smluv a vydávání opatření obecné povahy. Rovněž v těchto případech by mohlo být prostřednictvím stížností poukazováno na nevhodné chování úředních osob nebo na jiné (nezákonné či věcně nesprávné) postupy správního orgánu, pokud zde, jak požaduje § 175 odst. 1, neexistuje jiný prostředek ochrany.

Pokud by tedy někdo napadl stížností například zákonnost rozhodnutí správního orgánu, s ohledem § 37 odst. 1 správního řádu by musela být tato „stížnost“ posouzena podle svého skutečného obsahu a vyřízena buď jako odvolání nebo (v případě pravomocného rozhodnutí) jiný mimořádný či dozorčí prostředek nápravy. Stejně tak není možné uplatnit institut stížnosti na případy, kdy někdo napadá průtahy ve vedení správního řízení, resp. při provádění jiných úkonů. V těchto případech by se zase musela přednostně uplatnit úprava ochrany proti nečinnosti podle § 80 správního řádu.

Dále musím zdůraznit, že institut stížnosti ve smyslu § 175 správního řádu se vztahuje obecně pouze na ty případy, které spadají do působnosti správního řádu. Ani snaha učinit z tohoto paragrafu obecnou úpravu pro vyřizování stížností nezašla tak daleko, že by měla dopadat i na soukromoprávní vztahy. Pokud by si tedy někdo stěžoval například na hlučného souseda, na prodavačku v obchodě apod., nemůže se zde podle mého názoru uplatnit správní řád, ani jeho § 175. Pouze v případě určitých profesí je možné stěžovat si například k jejich profesním (stavovským) komorám. Právní předpisy upravující činnost těchto komor pak mimo jiné předpokládají, že komory řeší i stížnosti na výkon povolání svých členů. Stanoví tak například § 2 odst. 2 písm. e) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 2

odst. 2 písm. f) zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky, ve znění pozdějších předpisů.³⁷⁹

V této souvislosti musím zmínit, že na aplikaci § 175 správního řádu odkazoval s účinností od 8. března 2006³⁸⁰ dnes již (k 1. lednu 2011) zrušený zákon o správě daní a poplatků. Ten ve svém § 99 uváděl, že při správě daní se správní řád nepoužije s výjimkou postupu podle § 175 při vyřizování stížností. I když se tedy v otázce správy daní s aplikací správního řádu nepočítalo (k tomu blíže v kapitole věnované vztahu správního řádu k daňovému řádu), na vyřizování stížností ve smyslu § 175 správního řádu se správní řád použít měl. Toto vyřizování stížností podle § 175 správního řádu pak nebylo možné zaměňovat s vyřizováním stížností podle § 51 zákona o správě daní a poplatků, které byly opravným prostředkem pro případ, kdy poplatník nesouhlasil s postupem plátce daně. Současný daňový řád nicméně již s aplikací § 175 správního řádu nepočítá a řeší problematiku stížností samostatně.³⁸¹

O použití § 175 správního řádu ani správního řádu jako takového se nejedná například při vyřizování stížností podle § 11 odst. 5 zákona o bankách. Podle tohoto ustanovení jsou banky a pobočky zahraničních bank povinny zavést účinný postup pro vyřizování stížností klientů. V tomto případě se totiž nejedná o vyřizování stížností týkající se výkonu veřejné správy, ale o vyřizování soukromoprávních stížností v rámci obchodněprávních vztahů mezi subjekty soukromého práva.

Domnívám se pak, že úprava stížností v oblastech, kdy se nejedná o výkon veřejné správy, dnes dostatečným způsobem zakotvena není a snahy o její přijetí zatím ani nezískaly dostatečnou politickou podporu. K tomu bych chtěl uvést, že současně se zrušením zmíněné vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.l. (jejíž působnost nebyla omezena na výkon veřejné správy) bylo přijato dne 17. srpna 2005 usnesení vlády č. 1002, které uložilo jednotlivým ústředním správním úřadům, aby provedly analýzu vyřizování stížností dle správního řádu a dalších právních předpisů za rok 2006. Na jejím základě pak mělo Ministerstvo vnitra navrhnout konkrétní způsob řešení právní úpravy stížností.

Z výsledků vyhodnocení této analýzy vyplynulo, že právní stav v této oblasti nelze považovat za natolik nedostatečný, že by se bez nové právní úpravy neobešel. Fakticky se totiž dle této analýzy nevyskytují podání, které by správní orgány nedokázaly vyřídit.

³⁷⁹ Například povinnost poskytovatelů sociálních služeb zpracovat vnitřní pravidla pro podávání a vyřizování stížností osob, kterým poskytují sociální služby, na úroveň služeb, stanovení také § 88 písm. e) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸⁰ Stalo se tak od účinnosti novely zákona o správě daní a poplatků v podobě zákona č. 62/2006 Sb.

³⁸¹ Srov. § 21 daňového řádu.

Vyplývá z ní také to, že se sice vyskytují podání, jejichž vyřízení není právním řádem nijak zohledněno a z jejich obsahu nevyplývá žádný úkon směřující vůči správnímu orgánu ani podle správního řádu, ani podle jiných právních předpisů (jedná se například o „stížnosti“ na zvyšování cen energií, na špatně spočítané vyúčtování služeb spojených s užíváním bytu ze strany majitele nemovitosti, na večerní hluk způsobený sousedem, na chování vlakového průvodčího apod.), na ně je však reagováno v rámci dobré správy v přiměřené lhůtě, zpravidla do 30 dnů, a písemné reakce úřadů obsahují v opodstatněných případech i potřebné obecnější informace nebo poučení. K regulaci vyřizování těchto stížností si správní orgány dle názoru Ministerstva vnitra v praxi zpravidla vystačí pouze s vlastním vnitřním předpisem, popřípadě i bez něj, a přijetí zákona dopadající na tyto situace nepovažuje za nezbytné.

K případům nespádajícím do působnosti správního řádu tedy musím uvést, že se na ně § 175 správního řádu neuplatní ani podpůrně, pouze fakticky (bez právní opory) je možné postupovat v praxi obdobným způsobem (akceptovat tato obecná pravidla, i když na soukromoprávní vztahy nedopadají) a stejným způsobem (například ve stejných lhůtách) vyřizovat i jiná podání.

Legislativní náskok má v tomto směru před Českou republikou právní úprava slovenská, kde byl již v roce 1998 přijat obecný zákon o stížnostech. Jedná se o zákon č. 152/1998 Z.z., o stiažnostiach, v znení neskorších predpisov. Tento slovenský zákon byl inspirací také pro návrhy některých českých poslanců, kteří se již dříve pokoušeli, ovšem neúspěšně, předložit zákon o stížnostech.³⁸² Ačkoli bych přijetí samostatného zákona o stížnostech preferoval také, jeho doba zatím zřejmě ještě „nedozrála“. Navrhované zákony o stížnostech byly z velké části překladem slovenské právní úpravy a mají se (stejně jako zákon č. 152/1998 Z.z.) týkat nejen stížností na činnost veřejné správy (jako je tomu dnes v § 175 správního řádu), ale rovněž stížností upozorňujících na nedostatky v oblasti soukromého práva (sousedské vztahy, otázky životního prostředí etc.), jejichž odstranění vyžaduje zásah orgánů veřejné správy.³⁸³

Na význam obecné úpravy o stížnostech poukazuje například Vladimír Mikule, když uvádí: „Obecný institut stížnosti a podnětu má však stále význam, protože autoregulační mechanismy vždy a všude nepůsobí a protože se i nadále vyskytují a budou vyskytovat jevy, o nichž by se veřejná správa jinak včas nebo vůbec nedozvěděla; jde tedy především o to, aby

³⁸² Tyto pokusy je možné zaznamenávat průběžně již od roku 2000 (kdy se jednalo o sněmovní tisk č. 574) a vyskytují se dodnes. I v roce 2011 byl předložen (zastupitelstvem jihomoravského kraje) návrh zákona o stížnostech. Jednalo o sněmovní tisk 223.

³⁸³ Přínosem těchto návrhů by mohla být rovněž jasnější úprava evidence stížností nebo např. odpovědnost stěžovatele za nedůvodnou stížnost (náhradu nákladů spojených s prošetřením a vyřízením nedůvodné stížnosti).

vztahy mezi stěžovateli a adresáty stížností byly všude tam, kde je to třeba, vhodným způsobem právně upraveny.³⁸⁴

Dále je třeba si uvědomit, že se úprava § 175 správního řádu neuplatní tehdy, kdy zvláštní právní předpisy obsahují samostatný proces vyřizování stížností. Stížnosti podle zvláštních zákonů nicméně nemusí svým charakterem odpovídat stížnostem podle § 175 správního řádu a může se jednat fakticky o klasický opravný prostředek.

Jako příklad lze uvést § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle něj může stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podat žadatel, který nesouhlasí s vyřízením žádosti způsobem uvedeným v § 6 tohoto zákona, kterému po uplynutí zákonem stanovených lhůt nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti, kterému byla informace poskytnuta částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí, nebo který nesouhlasí s výší úhrady, která mu byla stanovena v souvislosti s poskytováním informací.

Vztahem této stížnosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím k § 175 správního řádu se zabývalo například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008 č.j. 4 Ans 1/2008-63.³⁸⁵ V něm se v návaznosti na novelu v podobě zákona č. 61/2006 Sb., který § 16a do zákona o svobodném přístupu zakotvil, konstatuje: „Zavedla rovněž institut stížností, na který se vzhledem k ustanovení § 20 odst. 4 zák. o informacích nevztahuje ani subsidiárně § 175 správního řádu o vyřizování stížností.“

Domnívám se však, že toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu musí být interpretováno tak, že se § 175 správního řádu nevztahuje na proces vyřizování stížností podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím například z hlediska toho, v jaké formě je možné takovou stížnost podat, kdo ji přezkoumává, jakým způsobem, v jaké lhůtě apod. Nelze jej ale podle mého názoru chápat tak, že by stížnost podle § 175 správního řádu nebylo možné uplatnit ani na nevhodné chování úřední osoby při postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, včetně vyřizování stížností podle jeho § 16a. To, byť pouze nejistě a opatrně, potvrzuje rovněž komentář k zákonu o svobodném přístupu k informacím. V něm je uvedeno: „Na úkony povinného subjektu především nebude aplikovatelná část čtvrtá správního řádu a nebude využitelná ani stížnost podle § 175 správního řádu (viz rozsudek NSS ze dne 28. listopadu 2008, 4 Ans 1/2008-63; snad s teoretickou výjimkou ochrany proti

³⁸⁴ Mikule, V. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. C.H.Beck, Praha 2009, s. 687

³⁸⁵ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné na www.nssoud.cz.

nevhodnému chování úředních osob při rozhodnutí o odmítnutí žádosti a při odvolacím řízení).³⁸⁶

Jiný příklad samostatné úpravy stížností (vedle zákona o svobodném přístupu k informacím) představoval například zmíněný § 51 dnes již zrušeného zákona o správě daní a poplatků (nesouhlasil-li poplatník s postupem plátce daně), dále § 32 zákona č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství, ve znění pozdějších předpisů (v případě nevydání osvědčení o původu bioproduktu), § 157 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (v případě nevydání osvědčení, potvrzení nebo dokladu podle tohoto zákona), nebo například také volební předpisy (ve věcech týkajících se organizačně technického zabezpečení voleb) či zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů (proti postupu okrskových komisí). V těchto případech se podle mého názoru ani nejedná o stížnost ve smyslu § 175 správního řádu, ale jde o specificky upravený způsob ochrany vůči určitým postupům.

Pokud se však nejedná o výše zmíněný případ, který by nespadal do působnosti správního řádu nebo byl řešen jiným právním předpisem, ustanovení § 175 správního řádu by se podle mého přesvědčení podpůrně použít muselo. Jak uvedu v následujících kapitolách, domnívám se, že by se úprava stížností podle správního řádu subsidiárně uplatnila i v případě, že ji zvláštní zákon vylučuje, popř. vylučuje správní řád celý, ale sám tuto problematiku neupravuje.

Když například § 26 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, hovoří o podpůrné aplikaci správního řádu pouze na řízení podle tohoto zákona, neznamená to podle mě, že by se správní řád neuplatnil (například v otázce jednacího jazyka či právě způsobu vyřizování stížností) rovněž na další úkony při provádění kontroly, které tímto řízením nejsou. Totéž by muselo platit pro výkon kontroly podle zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze, které předpokládají subsidiární použití pouze některých ustanovení správního řádu a § 175 správního řádu při tom opomíjejí.

Také při vedení přestupkového či jiného řízení by nebylo možné stížnost podanou podle § 175 správního řádu přehlížet, bez ohledu na to, zda s jeho aplikací výslovně počítají. Domnívám se totiž, že dostatečné je to, že s tím výslovně počítá (při absenci vlastní úpravy) správní řád. Když tedy například § 51 zákona o přestupcích hovoří o tom, že se na řízení podle tohoto zákona podpůrně uplatní obecné předpisy o správním řízení (tedy část druhá

³⁸⁶ FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: Linde Praha, a.s., 2010, s. 575

a třetí správního řádu), neznamená to, že by se zde § 175 správního řádu uplatnit nemohl a neměl. Správně by se tak podle mého názoru mělo hovořit o tom, že se subsidiárně uplatní celý správní řád a v rámci něj i jeho § 175 (zákon o přestupcích vyřizování stížností ani částečně neřeší a uplatnění úpravy správního řádu o stížnostech by bylo v plném rozsahu).

Pro úplnost uvedu, že o podpůrné uplatnění § 175 správního řádu by se nejednalo ve vztahu k pravidlům rady obce, kraje či hlavního města Prahy o vyřizování petic a stížností, o kterých byla řeč výše. Tato pravidla³⁸⁷ totiž, na rozdíl od správního řádu, nemají sílu zákona a § 175 správního řádu by se proto musel uplatnit přednostně³⁸⁸ a v plném rozsahu. Například lhůta pro vyřízení stížnosti by nemohla být podle těchto pravidel delší než 60 dnů, protože by tím byla v rozporu s § 175 odst. 5 správního řádu.

Odkázat mohu v této souvislosti na své názory uvedené v příspěvku o stížnostech a místní samosprávě. V něm jsem k tomu uvedl: „Pravidla rady pro přijímání a vyřizování petic a stížností by mohla být použita pouze v rozsahu, v jakém by těmto zákonným ustanovením neodporovala a například je jen blíže konkretizovala. V praxi tato pravidla blíže rozpracovávají například evidenci stížností, jinak v podstatě opisují ustanovení zákona s doplněním potřebných vysvětlení či zpřesnění (jakým způsobem se stížnost prošetřuje či jaké se vyvozují z oprávněné stížnosti důsledky) a slouží jako určitá metodika k vyřizování stížností daným územním samosprávným celkem. Plně by tato pravidla rady (bez ohledu na § 175 správního řádu) mohla být uplatněna pouze v záležitostech nespadajících do působnosti správního řádu, tedy např. při provádění soukromoprávních úkonů (uzavírání nájemní smlouvy nebo pracovně právního úkonu) územního samosprávného celku.“³⁸⁹

4.8 Srovnání zahraničních úprav

Pro ucelenější pohled na přístup české právní úpravy k působnosti správního řádu a jeho subsidiární aplikaci považuji za vhodné zmínit rovněž základní skutečnosti týkající se správního řádu, resp. správního řízení jako takového v jiných státech. Zaměřím se přitom především na Slovensko, jehož procesní úprava správního řízení má s tou naší mnoho společného. Spojovací článek zde představuje zákon č. 71/1967 Sb.,³⁹⁰ o správním řízení

³⁸⁷ Bez ohledu na to, v jaké formě jsou tato pravidla přijata (zda v podobě obecně závazné vyhlášky či vnitřního předpisu samosprávného celku).

³⁸⁸ Uplatnila by se zde zásada *lex superior derogat legi inferiori*, tedy že předpis vyšší právní síly musí mít přednost před předpisem nižší právní síly.

³⁸⁹ JEMELKA, L. Stížnosti a místní samospráva. In Kadečka, S., Kliková, A., Valachová, K. (eds): *Nový správní řád a místní samospráva*. Brno: PrF MU, 2007, s. 43-44

³⁹⁰ Na Slovensku Z.z. (Zbierka zákonov).

(správní řád), který platit až do 31. prosince 1992 jak pro Českou republiku, tak také pro Slovenskou republiku. Zatímco u nás byl tento správní řád od 1. ledna 2006 nahrazen současným správním řádem, na Slovensku tento zákon ve znění pozdějších předpisů stále platí a podle ohlasů odborné veřejnosti bude možné posoudit, jaká cesta dalšího legislativního vývoje zde byla vhodnější. Navíc zmíním rovněž úpravu správního řízení ve Spolkové republice Německo a v Rakousku, ke kterým má (alespoň v určitých institutech) naše právní úprava nejblíže.

Předmětem srovnání v této práci nebudou pouze samotné správní řády, ale zmíním rovněž další procesní předpisy a s tím související otázku, zda se na skutečnosti v nich neupravené uplatní podpůrně správní řád, a zda tedy platí princip subsidiarity správního řádu rovněž v právní úpravě těchto států. Zmínka o zvláštních právních předpisech uvedených států pak bude učiněna také v následujících kapitolách zabývajících se otázkou uplatnění správního řádu na vybrané právní předpisy, kde bude ono srovnání se zahraničními zvláštními předpisy názornější. Na zahraniční právní úpravu jsem navíc poukázal rovněž v kapitolách o podpůrném použití části páté a šesté správního řádu, které byly ovlivněny i zahraniční úpravou veřejnoprávních smluv a opatření obecné povahy.

Jak bylo uvedeno, na Slovensku představuje dodnes obecný předpis o správním řízení zákon č. 71/167 Z.z., o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov. Byla zde tedy, alespoň prozatím, zvolena nikoli cesta zcela nové právní úpravy, ale cesta postupných novelizací tohoto procesního předpisu. Samozřejmě bylo nezbytné provést jeho úpravy v tom směru, ale byly národní výbory nahrazeny novým systémem správních orgánů, byly zohledněny moderní způsoby (elektronické) komunikace a úpravu doznalo rovněž vyjádření jeho subsidiární aplikace.

K otázce subsidiární aplikace v souvislosti s těmito novelizacemi Marián Vrabko uvedl: „Od počitku existencie zákona je problém s určením, do akej miery má byť zákon všeobecný a má mať subsidiárny charakter a či sa má vzťahovať na všetky rozhodovacie procesy vo verejnej správe, to znamená najmä v tých prípadoch, kde niet osobitého zákona, ale ide o vydávanie individuálnych aktov v podmienkach štátnej správy alebo aspoň pri prenesenom výkone štátnej správy, či dokonca aj v podmienkach samosprávy, a to nielen územnej, ale aj záujmovej.“³⁹¹

³⁹¹ VRABKO, M. Prečo sme sa rozhodli novelizovať zákon č. 71/1967 Zb. o spravnom konaní. In: *Všeobecné správne konanie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010, s. 16

První novela slovenského správního řádu byla provedena zákonem č. 215/2002 Z.z., o elektronickém podpisu. Tím byla ovšem „pouze“ doplněna do jeho § 19 možnost činit podání nejen písemně nebo ústně do protokolu, ale také elektronickými prostředky za předpokladu, že jsou podepsány zaručeným elektronickým podpisem.

Druhá novela zákonem č. 527/2003 Z.z., kterým se mení a doplňuje zákon č. 71/1967 Z.z., o správnom konaní (správny poriadok), měla problematiku správního procesu upravit v daleko větším rozsahu. Jak uvedl Vladimír Hutta: „Cílem této novely byla jeho celková rekodifikace a dosažení souladu s aktuálním slovenským právním řádem.“³⁹²

Hlavní změny této novely (účinné od 1. ledna 2004) se týkaly výslovného uvedení subsidiárního použití správního řádu. Do jeho § 1 odst. 1 se proto doplnila věta, že pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, musí se podpůrně uplatnit správní řád, a to na celou oblast veřejné správy (nikoli pouze na státní správu, jak stanovil dříve³⁹³), pokud se jedná o rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických či právnických osob. Jako nadbytečné bylo vypuštěno negativní vymezení působnosti správního řádu z jeho § 2. Dále bylo nově formulováno vymezení správních orgánů (příslušnost národních výborů byla nahrazena generální věcnou příslušností obcí), některých základních zásad (podobně jako je tomu v českém správním řádu byla stanovena povinnost správních orgánů, aby ve skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly při rozhodování nedůvodné rozdíly) a účastníků řízení (místo o občanech a organizacích se začalo hovořit o fyzických a právnických osobách, a do § 15a byly doplněny tzv. zúčastněné osoby, které se sice účastní řízení, ale na jejich právní postavení nemá obsah a výsledek správního řízení žádný vliv). Byly rovněž zvýšeny sazby pořádkových pokut i pokut, které lze uložit v rámci správní exekuce. V neposlední řadě se určité úpravy dotkly rovněž řízení o opravných prostředcích.

Třetí novela slovenského správního řádu provedená zákonem č. 122/2006 Z.z., kterým se mení a doplňuje zákon č. 564/2001 Z.z., o verejnom ochrancovi práv, ve znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákoníc, byla spíše „kosmetická“ a doplnila pouze výslovnou povinnost správních orgánů umožnit nahlédnutí do spisu veřejnému ochránci práv v souvislosti s výkonem jeho působnosti.

V případě slovenského správního řádu musím zdůraznit, že se na rozdíl od českého správního řádu nevztahuje (s výjimkou ustanovení § 3 odst. 6 o dopadech základních pravidel

³⁹² HUTTA, V. Novela správního poriadku. *Správní právo 2004*, č. 1, s. 3

³⁹³ Samosprávy se před touto změnou správní řád sice týkal také, ač to v něm nebylo výslovně uvedeno, ale jen díky tomu, že na něj bylo ve zvláštních zákonech výslovně odkazováno.

řízení rovněž na vydávání osvědčení, posudků, vyjádření a podobných opatření) na jiné úkony mimo „formální správní řízení“. O jeho subsidiaritě je proto možné hovořit pouze v těchto případech správního řízení a nikoli například ve vztahu k jiným úkonům ve veřejné správě, veřejnoprávním smlouvám, stížnostem apod. Peter Škultéty popisuje subsidiaritu slovenského správního řádu následovně: „Vo vzťahu k osobitým právnym predpisom sa uplatňuje tzv. zásada subsidiarity (podpornosti), napríklad zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov, zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku, v znení neskorších predpisov, apod. To znamená, že ak niektorá otázka nie je upravená v špeciálnom procesnom predpise, aplikuje sa príslušné ustanovenie všeobecného predpisu, a to zákona č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok). Ak však tá istá otázka je inak upravená v špeciálnom predpise a inak vo všeobecnom procesnom predpise, prednosť má vždy špeciálny procesný predpis pred všeobecným procesným právnym predpisom.“³⁹⁴

Někteří slovenští autoři poukazují na určitou zastaralost svého správního řádu a preferovali by přijetí novější a modernější právní úpravy (na té se údajně již pracuje a já jim v tom držím palce). Na druhou stranu však upozorňují na to, že jejich správní řád prokázal za dlouhé roky své existence, že má své nesporné kvality. Například Marián Vrabko uvedl: „Napriek svojim nesporným kvalitám, ktoré preukal viac ako štyridsaťročnou účinnosťou, čo je v našich podmienkach nezvyklý jav, môžeme uviesť, že vznikol v minulom storočí, ba aj minulom tisícročí. Tato nadnesená fráza však nemá za úlohu ubrať mu na kvalite, či negovať vtehdajšiu záslužnú prácu.... Napriek všetkým týmto skutočnostiam zákon pri svojom vzniku obsahoval veľa pokrokových dobových prvkov najmä preto, že bol veľmi všeobecný a len procesnoprávny, prežil až do dnešnej doby.... Duch zákona zodpovedal politickému odklonu od tvrdej línie 50. rokov minulého storočia a pripravoval sa na federálny socializmus s ľudskou tvárou.“³⁹⁵

Za určitý nedostatek slovenské právní úpravy považuje například Peter Škultéty absenci obecné úpravy veřejnoprávních smluv, když uvedl: „Normy správneho práva neustanovujú formu a obsah týchto zmlúv, takýto typ právnych ukonov upravujú predovšetkým normy občanského práva, ale aj obchodného, pracovného a medzinárodného práva.“³⁹⁶ Spatřuje v tom nedokonalost slovenské právní úpravy a poukazuje na českou právní

³⁹⁴ ŠKULTÉTY, P. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008, s. 180

³⁹⁵ VRABKO, M. Prečo sme sa rozhodli novelizovať zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní. In: *Všeobecné správne konanie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010, s. 13

³⁹⁶ ŠKULTÉTY, P. *Základy správního práva a veřejné správy I*. Brno: STING spol. s r.o., 2011, s. 48

úpravu, která má v tomto náskok. Úprava veřejnoprávních smluv sice na Slovensku existuje, ale pouze v určitých specifických případech (například v zákoně č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, v zákoně č. 302/2001 Z.z., o samosprávných krajoch, nebo v tzv. leteckém zákoně č. 143/1998 Z.z.) bez toho, že by byla zakotvena jejich obecná právní úprava.

Pavol Zloch pak ve svých příspěvcích správně poukazuje nejen na absenci veřejnoprávních smluv, ale vůbec všech procesních institutů, které se týkají ostatních forem činnosti všeobecné povahy. Na rozdíl od české (nebo například též německé) úpravy tedy postrádá rovněž úpravu opatření obecné povahy a tzv. materiálně-technických úkonů a opatření, které mají právní význam.³⁹⁷

S ohledem na čl. 2 odst. 2 Ústavy SR, která stejně jako naše Ústava³⁹⁸ vyžaduje výkon státní správy pouze v mezích, v rozsahu a způsobem, který stanoví zákon, se proto na Slovensku ozývají poměrně silné hlasy volající buď po přijetí nového správního řádu nebo alespoň o právní zakotvení dalších, výše uvedených institutů, které ve slovenské právní úpravě chybějí. Při tomto srovnání se proto domnívám, že volba českých zákonodárců přijmout společně s novou úpravou správního řízení rovněž obecnou úpravu veřejnoprávních smluv, opatření obecné povahy či dalších úkonů ve veřejné správě, měla svůj nesporný význam a umožňuje tak snáze řešit i ty skutečnosti, u kterých slovenská úprava zatím pouze nejistě přešlapuje či je úplně opomíjí.

Jak zmíním i v dalších kapitolách, slovenská úprava vychází z obdobných právních předpisů jako tomu bylo u nás, nejen co se týče textu správního řádu, ale rovněž v otázce daňového řízení nebo přestupků. Na Slovensku tedy upravuje daňové řízení zákon č. 511/1992 Zb., o správě daní a poplatkov, v znení neskorších predpisov, který v § 101 uvádí, že „na daňové konanie sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní“. Tato formulace je tedy stejná jako tomu bylo v případě § 99 českého (dnes již zrušeného) zákona o správě daní a poplatků. Také slovenská úprava tedy vycházela a vychází z nezávislosti daňového řízení na obecné úpravě správního řízení.

Pokud jde o přestupky, je slovenský zákon č. 372/1990 Zb., o priestupkoch, v znení neskorších predpisov, obdobný českému zákonu a v § 51 (stejně jako tak činí § 51 českého zákona o přestupcích) uvádí: „Ak nie je v tomto alebo v inom zákone ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie o priestupkoch všeobecné predpisy o správnom konaní.“³⁹⁹ Komentář

³⁹⁷ Srov. ZLOCH, P. K procesnej úprave iných foriem činnosti verejnej správy než správneho konania. In: *Všeobecné správne konanie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010, s. 48

³⁹⁸ V případě Ústavy ČR se jedná o čl. 2 odst. 3.

³⁹⁹ Zákon č. 372/1990 Zb., v znení neskorších predpisov

k zákonu o priestupkoch považuje tuto formulaci za natolik jednoznačnou, že k ní pouze stručně uvádí: „Procesná pravidla upravuje tato část. Ostatné pravidlá ustanovuje zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok).“⁴⁰⁰ Zde je tedy předpokládána subsidiární aplikace správního řádu a podobné formulace jsou rovněž v řadě dalších slovenských právních předpisů (to je nicméně s ohledem na zdůraznění subsidiárního použití správního řádu přímo v jeho § 1 odst. 1 vesměs nadbytečné).

Německý správní řád (Verwaltungsverfahrensgesetz neboli VwVfG – BGBL 1976, 1253, ve znění pozdějších předpisů) vymezuje svou působnost v § 1 a uvádí, že se vztahuje na veřejnoprávní správní činnost úřadů⁴⁰¹ spolku, zemí, obcí, svazku obcí, veřejnoprávních ústavů i dalších zařízení a právnických osob veřejnoprávního charakteru. Výslovně pak zdůrazňuje otázku své subsidiarity, když uvádí, že se tento správní řád uplatní vždy, pokud právní předpisy spolku nestanoví „obsahově stejné a odporující“ ustanovení. Dále dodává, že se uplatí také pro veřejnoprávní správní činnosti zemí, obcí, svazku obcí a právnických osob veřejnoprávního charakteru, pokud právo jednotlivých spolkových zemí nestanoví vlastní úpravu. Toto pravidlo však současně omezuje tím, že platí pouze pro dřívější právní předpisy, zatímco pro předpisy pozdější (které byly vydány po účinnosti správního řádu) se správní řád uplatní pouze tehdy, pokud na něj tyto jiné zákony odkazují. Tím je tedy obecné pravidlo o subsidiaritě výrazně zrelativizováno a na rozdíl od české právní úpravy musí být u novějších předpisů odkazováno na (plné, popř. částečné) použití německého správního řádu a o to větší důraz zde musí být kladen na přesnost těchto formulací.

Německý správní řád obsahuje v § 2 rovněž negativní vymezení své působnosti a uvádí, že se nevztahuje na činnosti církví, náboženských společností a osvětových organizací, jejich spolky a zařízení. Dále vylučuje svou působnost z určitých typů řízení jako je například řízení ve věci patentů a ochranných známek, řízení o poplatcích, řízení podle sociálního zákoníku nebo řízení o finančním odškodnění a nápravě.

Podle mého názoru to však neznamená, že by vedle těchto řízení nemohl být správní řád vyloučen zvláštním zákonem rovněž pro jiné případy. Neuplatní se například ani v případě daňového řízení. Ve Spolkové republice Německo je tato problematika upravena tím způsobem, že všechna pravidla týkající se daňového řízení jsou upravena zvláštním předpisem – daňovým zákonem (Abgabenordnung⁴⁰²).

⁴⁰⁰ HUTTA, V. *Zákon SNR z 28. augusta 1990 o priestupkoch*. Bratislava: Omega a.s., 1991, s. 51

⁴⁰¹ Úřadem se podle něj rozumí obecně každé místo, které zabezpečuje úkoly veřejné správy.

⁴⁰² BGBL 1977, 613

Jak uvádí německá literatura⁴⁰³, speciální pravidla pro správní řízení obsahuje dále též úprava týkající se řízení z oblasti územního plánování, zadávání veřejných zakázek, řízení ve věcech telekomunikačního práva či práva kartelového.

Současně musím dodat, že tento německý správní řád obsahuje, podobně jako je tomu v našem správním řádu, rovněž některé zvláštní typy řízení, obecnou úpravu veřejnoprávních smluv a zmiňuje rovněž institut tzv. všeobecného opatření. Dokonce se částečně dotýká také problematiky ověřování podpisů (tzv. legalizace), kterou v České republice upravuje zvláštní zákon o ověřování.⁴⁰⁴ Subsidiární aplikace správního řádu tedy znamená i možnost subsidiárního použití těchto dalších institutů. Ne náhodou proto byla například česká úprava veřejnoprávních smluv touto německou úpravou inspirována.

Inspiraci pro český správní řád představovaly i zahraniční úpravy opatření obecné povahy, zejména pak úprava německá a švýcarská.⁴⁰⁵ Jak jsem popsal v kapitole věnované podpůrnému použití části šesté správního řádu, našli bychom obdobu českého opatření obecné povahy ve druhé větě § 35 německého správního řádu pod označením všeobecné opatření (*Allgemeinverfügung*). To je zde definováno jako správní akt, který dopadá na obecnými znaky vymezený nebo vymezitelný okruh osob anebo který dopadá na veřejnoprávní vlastnost určité věci nebo se týká jejího využití veřejností (je přitom chápáno jako druh správního aktu). Takové všeobecné opatření může mít buď konkrétní předmět a abstraktní adresáty (např. dopravní značení v určité lokalitě) nebo abstraktní předmět a konkrétní adresáty (např. odklizení sněhu obyvateli určité ulice).⁴⁰⁶

Pro úplnost lze zmínit rovněž rakouský správní řád (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* neboli AVG z roku 1991, ve znění pozdějších předpisů). Stejně jako bylo možné uvést u slovenské právní úpravy, že měla s českou úpravou společný právní základ z doby před rokem 1993, v případě rakouské úpravy by bylo možné obdobné konstatování ve vztahu k právní úpravě před rokem 1918. Do té doby tedy byla naše právní úprava společná, nicméně jak bylo uvedeno v kapitole o správním řízení před přijetím správního řádu z roku 1928, pravidla týkající se správního procesu nebyla tehdy příliš jednotná a upravovala je celá řada právních předpisů, resp. soudní judikatura (využívána byla též analogie k předpisům upravujícím řízení před soudy). Zatímco v nově vzniklém

⁴⁰³ Například ERICHSEN, H. U., EHLERS, D. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 13. vydání. Berlin: Walter de Gruyter, 2005, s. 458 a násl.

⁴⁰⁴ zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování), ve znění pozdějších předpisů

⁴⁰⁵ Viz blíže HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 196

⁴⁰⁶ Blíže Např. WOLFF, H. J., BACHOF, O., STÖBER, R. *Verwaltungsrecht I*. 10. vydání. Mnichov: C.H.Beck. 1994

Československu byl přijat správní řád v roce 1928 (ovšem automaticky dopadající pouze na úřady politické), v Rakousku byly přijaty zákony o správním řízení⁴⁰⁷ v roce 1925 a dopadat měly na všechny správní orgány.

Pokud jde o současný rakouský správní řád, ten ustanovení o své obecné působnosti ani subsidiární aplikaci výslovně neobsahuje, nicméně s ohledem na text tohoto zákona se domnívám, že se vztahuje na všechna řízení v oblasti veřejné správy, pokud neobsahují vlastní procesní úpravu. Blíže se věnuje například problematice poplatků ve správním řízení, nicméně otázkami veřejnoprávních smluv nebo dalších úkonů se blíže nezabývá. Na jeho uplatnění je pak jednotlivými zákony odkazováno s tím, že buď je předpokládáno plné použití tohoto správního řádu nebo pouze některých jeho ustanovení.

Pravidlo o podpůrném použití správního řádu obsahuje, jak bude uvedeno v kapitole o vztahu správního řádu k zákonu o přestupcích, například rakouský zákon o správním trestání.⁴⁰⁸ Podle mého názoru je tak učiněno především kvůli tomu, aby mohl být současně uveden výčet paragrafů rakouského správního řádu, která pro trestní řízení správní použít nelze.

Jak jsem ukázal na uvedených případech, správní řád nachází své subsidiární použití na jiné procesní předpisy nejen v České republice, ale rovněž v dalších zemích (slovenský a německý správní řád tak také výslovně stanoví). Zatímco v případě slovenské a rakouské právní úpravy platí, že na podpůrné použití správního řádu nemusí zvláštní předpisy přímo odkazovat (přestože tak zpravidla činí⁴⁰⁹), v německé úpravě je to v některých případech nezbytné. I v těchto sledovaných právních úpravách je možné najít jak případy, kdy se správní řád uplatní plně na všechny procesní otázky, tak také případy, kdy se uplatní pouze částečně (podpůrně), nebo kdy se (například v oblasti daní) nepoužije vůbec.

K této kapitole bych dodal, že osobně preferuji takový přístup, kdy se správní řád uplatní i bez výslovného odkazu automaticky s tím, že zvláštní předpis stanoví pouze nezbytné odchylky od obecné procesní úpravy. K tomuto přístupu má podle mého názoru nejbližší úprava rakouská.

⁴⁰⁷ Jednalo se o spolkový zákon o všeobecném správním řízení, spolkový zákon o všeobecných ustanoveních o právu správního trestání a řízení o správním trestání a spolkový zákon o exekučním řízení ve správě. Viz blíže ADAMOVIČ, L. *Grundriss des Österreichischen Verwaltungsrechts*. Wien: Springer Verlag, 1948, s. 108

⁴⁰⁸ Verwaltungsstrafgesetz, Bbl. Nr. 172/1950

⁴⁰⁹ Důvodem je v případě Slovenska skutečnost, že výslovné ustanovení o subsidiární aplikaci slovenského správního řádu bylo do jeho textu doplněno až od 1. ledna 2004.

5. Uplatnění správního řádu na vybrané právní předpisy

5.1 Vztah správního řádu k daňovému řádu

5.1.1 Obecně o vztahu správního řádu k daňovému řádu

V kapitole o subsidiaritě správního řádu jsem obecně ke vztahu správního řádu a zvláštních zákonů uvedl, že správní řád může být vyloučen jako celek nebo mohou být vyloučena některá jeho ustanovení. S ohledem na § 1 odst. 2 správního řádu, resp. také na čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod však není možné vyloučit správní řád bez náhrady, protože by nedocházelo k výkonu veřejné moci v případech, v mezích a způsobem stanoveným zákonem a nebylo by garantováno právo na řádný a ve svém výsledku spravedlivý proces. Nutnost vedení spravedlivého (fair) procesu pak vyžaduje rovněž Úmluva o ochraně lidských práv a svobod.⁴¹⁰

Zatímco většina zákonů přistupovala k zavádění zvláštního správního řízení tím způsobem, že stanovila pouze určité nezbytné odchylky a ve zbytku vycházela z podpůrného použití správního řádu, v oblasti daňového řízení tomu bylo a je jinak. Určitou výjimku oproti jiným zákonům, která odmítala jakékoli (byť podpůrné) použití správního řádu, představoval zákon č. 337/1992 Sb., o správně daní a poplatků, který obsahoval vlastní komplexní postup pro správní proces. To potvrzovala rovněž odborná literatura, která uváděla k podpůrnému použití správního řádu následující: „Je-li správní řád vyloučen jako celek, je postup správních orgánů buď upraven samostatně komplexním procesním kodexem (srov. tzv. daňové řízení upravené zák. ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů) nebo je postup alespoň v základních rysech upraven nebo naznačen.“⁴¹¹

V případě daňového řízení vedeného podle zákona o správě daní a poplatků⁴¹² se tedy neměl správní řád uplatnit ani subsidiárně a platila tam samostatná právní úprava. Jak uvádí důvodová zpráva k současnému správnímu řádu: „Základní úprava tzv. daňového řízení je obsažena v zákoně ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Tímto zákonem došlo k patrně nevratnému oddělení procesu ve věcech správy daní a poplatků od obecného režimu správního řízení, jehož příčinou zřejmě byla právě nevyhovující obecná úprava správního procesu obsažená ve správním řádu.“⁴¹³

⁴¹⁰ Srov. čl. 6 této úmluvy uveřejněné ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992 Sb.

⁴¹¹ PRÁŠKOVÁ, H. Nový správní řád a řízení o správních deliktech. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 280

⁴¹² Tento zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1993.

⁴¹³ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád – sněmovní tisk z roku 2001 č. 1070 – dostupný v ASPI LIT24405CZ

Zvláštní procesní předpis pro daňové řízení nicméně existoval již v minulosti v podobě vyhlášky č. 16/1962 Sb., o řízení ve věcech daní a poplatků. Ta sice neměla sílu zákona ani nařízení vlády (jako tomu bylo u správních řádů z doby před rokem 1967), nicméně ji správní řád z roku 1967 ponechal z důvodu stability právní úpravy v „prozatímní“ platnosti, když v § 84 uváděl, že nedotčena zůstávají ustanovení zvláštních právních předpisů (nejen zákonů) platných k počátku účinnosti tohoto zákona, která upravují správní řízení (výjimku představovala pouze ustanovení, že o odvolání proti rozhodnutím orgánů národního výboru rozhodují orgány téhož národního výboru). Tato vyhláška pak platila až do účinnosti zákona o správě daní a poplatků, tedy do 31. prosince 1992.

Za účinnosti správního řádu z roku 1967 jsem považoval přijetí samostatných procesních úprav s ohledem na jeho nedostatečnost za celkem logické a důvodné, protože zákon č. 71/1967 Sb. nemohl obsáhnout všechny nezbytné odchylky vyplývající ze specifik jednotlivých správních řízení. Od účinnosti současného správního řádu však podle mého názoru tato důvodnost klesá a tento správní řád by již měl být dostatečný pro valnou většinu správních řízení.

Stejný právní stav, který platil za účinnosti zákona o správě daní a poplatků, platí rovněž za účinnosti nového daňového řádu, zákona č. 280/2009 Sb., který nabyl účinnosti 1. ledna 2011. V souvislosti s jeho přípravou byla znovu otevřena otázka, jaký by měl být jeho vztah ke správnímu řádu, přesněji řečeno, jestli by se mělo jednat o zcela autonomní právní úpravu, nebo by v něm měly být uvedeny pouze nejdůležitější procesní odchylky a správní řád by se zde, stejně jako v jiných případech, aplikoval subsidiárně.

Z textu daňového řádu je zřejmé, že bylo zvoleno ono první řešení v podobě autonomní právní úpravy. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu tohoto zákona to vysvětluje takto: „Základním hlediskem, které je nutné mít na zřeteli, je skutečnost, že instrumenty využívané v rámci správy daní vykazují natolik výrazná specifika, pro která je jen velmi obtížné hledat obecné základy v textu platného správního řádu. Markantním příkladem je pojetí daňového řízení. To ze své podstaty vyžaduje zcela odlišný přístup. Typické je kontinuální plynutí jednotlivých daňových řízení v závislosti na jednotlivých zdaňovacích obdobích a jednotlivých druzích daní, které je nutno zohlednit např. při vedení spisu. Skutečnost, že procesní práva a povinnosti vznikají osobám vrchnostensky podřízeným i mimo režim zahájeného řízení (zejména vyhledávací činnost), vede k odlišnému pojetí účastenství, které vychází i z typicky dvoustranného charakteru daňové povinnosti – tj. vztahu mezi daňovým subjektem, jehož právní postavení nositele daňové povinnosti vzniká na základě hmotně-právní úpravy, a státem reprezentovaným příslušným správcem daně, který

tak vystupuje nejen jako orgán veřejné moci, ale zároveň i věřitel (eventuálně dlužník). ... Nutno je také podtrhnout, že daňové řízení je složeno z několika dílčích řízení, a končí uplynutím doby, nikoliv vydáním rozhodnutí, resp. jeho právní mocí. Definici správního řízení podle správního řádu zjednodušeně vzato odpovídá pouze určitá fáze daňového řízení, na kterou mnohdy navazuje jak z vůle správce daně, tak i z vůle daňového subjektu (a to častěji) další fáze daňového řízení, která rovněž končí pravomocným rozhodnutím.⁴¹⁴

Toto pojetí ovšem není přijímáno bez výhrad a podle řady názorů, včetně mého, by měl být zohledňován obecný pohled tradiční právní teorie, podle něhož by v rámci principu jednoty a vnitřní bezrozpornosti právního řádu měly být zákony připravovány provázaně z pohledu celého systému. Odmítány by proto měly být případy, kdy je obdobná materie duplicitně roztržena do jednotlivých zákonů bez ohledu na to, že některé otázky jsou již řešeny v předpise obecném. Tvůrci nového daňového řádu vycházeli z toho, že společnou úpravu této oblasti práva zakotvuje jako obecný zákon daňový řád a specifické potřeby dané oblasti řeší jednotlivé daňové zákony. Uvedený vztah předpisů *lex specialis-lex generalis* není tedy uplatňován v rámci celého právního řádu (se zohledněním správního řádu), ale v rámci určitého právního odvětví – daňového práva.

Na podporu autonomního přístupu daňového práva zmíněná důvodová zpráva dále uvádí: „Argumentace volající po subsidiárním podřazení daňového řádu je z obecného pohledu voláním po výlučném podřazení daňového práva pod právo správní. K tomu je nutno dodat, že správní právo sice nepochybně a zdánlivě obecně představuje část právního řádu, která upravuje veřejnou správu a která představuje soubor právních norem, které se vztahují k činnosti a organizaci veřejné správy, přičemž obecná část správního práva obsahuje takové úpravy jako zásady, pojmy a instituty, které v zásadě platí pro veškerou veřejnou správu. Avšak správní řád představuje procesní předpis, který je prostředkem aplikace od finančního práva zcela odlišné hmotně-právní úpravy, zakládající existenci administrativně-právních vztahů mezi nositeli a adresáty veřejné správy, přičemž tyto vztahy se dají nikoli v nepodstatných rysech odlišovat od vztahů finančně-právních, nota bene specifických vztahů daňově-právních mezi správcem daně a daňovým subjektem. Specifikum procesního práva daňového se s ohledem na výše uvedené zdá být dosti zřejmé a není zcela jasné, zda začlenění této oblasti úpravy pod správní právo a tedy minimálně latentně pod vědu správního práva, by v budoucnu nepřineslo dnes nechtěné změny výkladů některých institutů a nebylo by

⁴¹⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 280/2009 Sb. daňový řád – sněmovní tisk z roku 2008 č. 685 – dostupný v ASPI LIT32593CZ.

v rozporu s vývojem směrem k větší autonomii disciplíny, tj. následně i výkladů a aplikace práva.⁴¹⁵

Jako podpůrný argument je uváděno rovněž uživatelské hledisko, vzhledem ke kterému by mělo být pro veřejnost jednoduší vycházet v oblasti daní pouze z jediného procesního předpisu bez nutnosti hledat podpůrně použitelná ustanovení v jiném obecném zákoně. Proti tomu lze ale stejně dobře uvést, že by nebylo na úkor přehlednosti to, pokud by platil jediný, ve všech oblastech správního či daňového práva použitelný, předpis a nebylo by nutno hledat k němu procesní odchylky ve zvláštních zákonech.

Pokud bychom provedli mezinárodní srovnání a podívali se na to, jak je situace řešena v jiných státech, bylo by možné nalézt v řadě případů obdobný přístup k této problematice, jako je v České republice. V některých případech se jedná o soubor zvláštních předpisů, případně následně formálně kodifikovaných v zákoníku daňového řízení (např. francouzský Code des procédures fiscales). Některé státy se vydaly cestou materiální kodifikace tím, že soustřeďují systemizovaná pravidla daňového řízení jedním zvláštním předpisem (např. německý Abgabenordnung⁴¹⁶). Rovněž je možné najít státy, které aplikují soubor zvláštních předpisů v oblasti správy daní bez jejich obecné sjednocující úpravy.

V těch státech, ve kterých je zvláštní právní úprava daňového řízení již dlouhodobou tradicí, lze nalézt trend sblížování některých institutů správního a daňového řízení. Identická, resp. obdobná úprava se týká typicky například doručování, záruky určitých práv adresátů veřejné správy, případně určité základní zásady činnosti orgánů veřejné moci v této oblasti. Po vzoru některých zahraničních úprav má tedy i naše právní úprava obecného správního řízení a daňového řízení zůstat oddělena.

Domnívám se však, že toto řešení není ideální. Naopak, nový daňový řád mohl jednou pro vždy překonat tuto zažitou oddělenost právních úprav a měl být koncipován nikoli jako autonomní procesněprávní norma, ale jako lex specialis k novému správnímu řádu. Samostatně měl upravovat pouze otázky, u nichž charakter daňového řízení nezbytně vyžaduje odlišnou úpravu od správního řádu, jinak měl být správní řád používán podpůrně. Tvůrci zákona nicméně tento názor nesdíleli a šanci na odstranění řady procesních odchylek tak promarnili. Současnou dvojí úpravu věcně shodné problematiky proto považuji za porušení principu jednoty a vnitřní bezrozpornosti právního řádu.

⁴¹⁵ tamtéž

⁴¹⁶ BGBl. 1977, 613

Místo toho, aby daňový řád našel „společnou řeč“ se správním řádem alespoň v některých obecných otázkách, zavádí řadu nových odchylek od obecné procesní úpravy správního řádu. Považuji za nepřehlédnutelné, že v určitých případech sice fakticky vychází z textu správního řádu, svá ustanovení ale formuluje jinak, resp. částečně jinak a vznikají tak otázky, v čem má být postup správců daně odlišný od postupu jiných správních orgánů, a jestli byl záměr stanovit skutečně určité odchylky, nebo jsou rozlišné právní úpravy jen snahou o zpřesňování téhož textu, který by měl být interpretován shodně. Je tedy otázkou, jestli bylo lepší úpravu již použitou ve správním řádu s ohledem na nejasnosti, které vznikají v praxi, ještě dále vylepšovat, nebo bylo vhodnější použít stejný text, jehož nejasnosti jsou již osvětleny právní doktrínou i soudní judikaturou. Svou odpověď na tuto otázku se pokusím formulovat na závěr této kapitoly s ohledem na podrobný popis nejzávažnějších rozdílů správního a daňového řádu, resp. na ustanovení vyjadřující vzájemný vztah těchto zákonů.

Před tím, než budu charakterizovat vztah současného správního řádu a daňového řádu, považuji za nezbytné pozastavit se krátce rovněž u zákona o správně daní a poplatků a u otázky, zda se vůči němu správní řád skutečně neměl, resp. nemohl uplatnit vůbec, a to ani v případě základních zásad či jiných obecných ustanovení. Ustanovením vymezujícím vzájemný vztah správního řádu a zákona o správně daní a poplatků byl § 99 zákona o správně daní poplatků, který se postupně vyvíjel. Vůči správnímu řádu z roku 1967 zde bylo uvedeno: „Pro daňové řízení se zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), nepoužije.“ Zákonem č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, pak bylo s účinností od 1. ledna 2006 (tedy k datu nabytí účinnosti současného správního řádu) ustanovení § 99 zákona o správě daní a poplatků novelizováno tak, že stanovilo: „Pro daňové řízení se správní řád nepoužije.“ Již tedy nebylo odkazováno výslovně na zákon č. 71/1967 Sb., který byl k tomuto datu zrušen.

Ani toto znění však nebylo konečné a zákonodárce dospěl k přesvědčení, že by bylo vhodnější alespoň ustanovení o vyřizování stížností podle správního řádu (§ 175) i pro řízení vedená podle zákona o správně daní a poplatků ponechat (resp. opustit vazbu na pojem „daňové řízení“) a zákonem č. 62/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 124/2002 Sb., o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech (zákon o platebním styku), ve znění zákona č. 257/2004 Sb., a další zákony, získalo ustanovení § 99 zákona o správně daní poplatků (s účinností od 8. března 2006) svou poslední podobu. Konstatovalo tedy, že „při správě daní se zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, nepoužije s výjimkou postupu podle § 175 při vyřizování stížností.“ Uplatnění rovněž

základních zásad činnosti správních orgánů pak plynulo (jak bude uvedeno dále) přímo z § 177 odst. 1 správního řádu.

Aby bylo možné hovořit v souvislosti se zákonem o správě daní a poplatků o „daňovém řízení“, musím se pozastavit nad tím, co tímto daňovým řízením vlastně bylo. Podle § 2 odst. 1 tohoto zákona bylo daňovým řízením řízení o daních, tedy řízení o tom, co § 1 odst. 1 zahrnoval pod legislativní zkratku daň. Daní se pak rozuměly daně, poplatky, odvody, zálohy na tyto příjmy a odvody za porušení rozpočtové kázně. Do této definice však podle mého názoru nebylo zahrnuto příslušenství daně (penále, úroky pokuty uložené podle tohoto nebo jiného daňového zákona apod.⁴¹⁷) a řízení o tomto příslušenství (například o pokutě uložené podle zákona o správně daní a poplatků) proto „daňovým řízením“ nebylo, nicméně i přesto se zde podle zákona o správně daní a poplatků postupovalo. Na to upozornil například Milan Kindl, který uvedl: „... je sice zřejmé, že právě podle tohoto zákona (*zákona č. 337/1992 Sb. – pozn. autora*) se postupuje v daňovém řízení, není však už tak zřejmé, že se podle něj postupuje také v řízení o něčem, co daní není, tedy například v řízení o příslušenství daně“.⁴¹⁸

To, že se rovněž u příslušenství daně postupovalo podle zákona o správě daní a poplatků (ačkoli se nejednalo o daňové řízení), plynulo z jeho § 1 odst. 3, podle kterého postupovali podle tohoto zákona všichni, koho bylo možné podřadit podle legislativní zkratky správce daně⁴¹⁹, a dále pak daňové subjekty, jakož i třetí osoby stanovené v tomto zákoně. Za podmínek stanovených v § 1 odst. 4 tohoto zákona byl považován za správce daně rovněž správní orgán, soud nebo jiný státní orgán, věcně příslušný ke správě placení platební povinnosti.⁴²⁰ Domnívám se však, že pokud by někoho nebylo možné podřadit ani pod § 1 odst. 3 tohoto zákona, na řízení o příslušenství daně se tento zákon použít neměl. Například Správa úložišť radioaktivních odpadů, která je podle § 26 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, organizační složkou státu (a nespadá pod uvedenou definici správce daně), mohla podle zákona o správě daní a poplatků postupovat pouze v řízení

⁴¹⁷ Srov. § 58 zákona o správě daní a poplatků. Toto příslušenství daně, s výjimkou pokut, pak sleduje osud daně, nestanoví-li správce daně svým rozhodnutím jinak.

⁴¹⁸ KINDL, M. Správní řád v daňovém řízení? *Právní fórum*, 2006, č. 3

⁴¹⁹ Správcem daně se podle § 1 odst. 3 zákona o správě daní a poplatků rozuměly územní finanční orgány a další správní i jiné státní orgány České republiky, jakož i orgány územních samosprávných celků věcně příslušné podle zvláštních zákonů ke správě daní.

⁴²⁰ Rovněž zde se postupovalo při placení platební povinnosti podle části šesté zákona o správě daní a poplatků stejně jako při placení daní, s výjimkou ustanovení § 63, § 67 až 69, § 71 a 72 tohoto zákona, a s tím, že ustanovení ostatních částí tohoto zákona se použila, pokud byla k uplatnění části šesté nezbytná.

o daních a nikoli již v řízení o příslušenství daně (to by pak musela postupovat podle správního řádu).⁴²¹

S ohledem na výše uvedené musím konstatovat, že v případě znění § 99 zákona o správě daní a poplatků do 7. března 2006 bylo vyloučeno podpůrné použití správního řádu pouze pro „daňová řízení“, tedy pro řízení o daních, a již nikoli pro řízení o příslušenství daně. Odborná literatura z této doby proto uváděla: „Skutečnost, že příslušenství není daní, má proto významný dopad právě z hlediska subsidiárního použití správního řádu. Nestanoví-li zákon o správě daní a poplatků jinak, resp. nestanoví-li vůbec nic, je třeba v řízení o příslušenství subsidiárně použít správního řádu a postupovat podle něj.“⁴²²

Teprve od účinnosti zákona č. 62/2006 Sb. došlo ke zpřesnění této úpravy a správní řád měl být vyloučen nikoli pro „daňové řízení“, ale (s výjimkou jeho § 175) pro „správu daní“. Správou daně se pak podle § 1 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků rozumělo právo činit opatření potřebná ke správnému a úplnému zjištění, stanovení a splnění daňových povinností, zejména právo vyhledávat daňové subjekty, daně vyměřit, vybrat, vyúčtovat, vymáhat nebo kontrolovat podle tohoto zákona jejich splnění ve stanovené výši a době. I zde se sice hovořilo výslovně pouze o „daních“ a nikoli o příslušenství daně, tato definice však nebyla vyčerpávající a díky slovu „zejména“ bylo možné zahrnout pod správu daně rovněž vybírání a vymáhání příslušenství daně.

Od 1. ledna 2006, kdy nabyl účinnosti současný správní řád, bylo třeba posoudit, nakolik mohlo vyloučení správního řádu zákonem o správě daní a poplatků obstát s ohledem na přechodné ustanovení zakotvené v § 180 správního řádu. Vzhledem k tomu, že se jedná o přechodné ustanovení, má dopadat na všechny předpisy, které nabyly účinnosti do účinnosti správního řádu, tedy do 1. ledna 2006. Zatímco vůči současnému daňovému řádu je zřejmá jeho nepoužitelnost, vůči zákonu o správě daní a poplatků mohlo být sporné, jestli vyloučením správního řádu nebyl vyloučen rovněž jeho § 180. S přihlédnutím k obecným derogačním principům zmíněným dříve je třeba konstatovat, že novější předpis má přednost před předpisem starším (*lex posterior derogat legi priori*), toto pravidlo se však neuplatní v případě, má-li starší předpis povahu *lex specialis* (neboť *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*). Přestože je nepochybné, že zákon o správě daní a poplatků je zvláštním zákonem vůči správnímu řádu, nemusí to platit automaticky pro jejich jednotlivá ustanovení.

⁴²¹ Viz blíže též: KINDL, M. Správní řád v daňovém řízení? *Právní fórum*, 2006, č. 3

⁴²² KINDL, M., TELECKÝ, D., VÁLKOVÁ, H. *Zákon o správě daní a poplatků. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2002. s. 469

Charakter zvláštního předpisu totiž nemusí mít (a často dokonce ani nemá) celý zákon, ale pouze jeho konkrétní ustanovení.

V případě vztahu správního řádu a jiných zákonů tomu tedy bylo tak, že § 180 správního řádu dopadal na konkrétní situace a měl (ovšem pouze v případech předvídaných v jeho ustanovení) povahu *lex specialis*. Správní řád se proto použije subsidiárně rovněž v případech, kdy jeho použití zvláštní zákon (účinný do 1. ledna 2006) výslovně vylučuje. Pokud bychom se dívali na zákon o správě daní a poplatků jako na zákon, který nabyl účinnosti před 1. lednem 2006, musel by se na něj použít podpůrně správní řád, a to právě s ohledem na jeho § 180. Samotné ustanovení § 99 zákona o správě daní a poplatků však bylo novelizováno později, a to s účinností od 8. března 2008. Ustanovení § 180 správního řádu by se proto podle mého názoru vůči němu uplatnit nemělo a podpůrné použití správního řádu z tohoto důvodu nebylo možné. To ovšem neznamená, že se správní řád (vedle vyřizování stížností) již neuplatnil vůbec – viz kapitola o uplatnění základních zásad v daňovém řízení.

Provázanost správního řádu a zákona o správě daní a poplatků by pak bylo možné spatřovat rovněž v případech vymáhání peněžitých plnění. Samotný průběh exekuce peněžitých plnění správní řád sám blíže neupravuje a odkazuje ve svém § 106 odst. 3 na uplatnění postupu pro správu daní, tedy před 1. lednem 2011 na zákon o správě daní a poplatků. Zde se tedy nejednalo o podpůrné použití správního řádu, ale o použití zákona o správě daní a poplatků a díky němu i použití občanského soudního řádu⁴²³ na správní exekuci peněžitých plnění.

K postupu podle § 175 správního řádu při vyřizování stížností, dle kterého se postupovalo rovněž při aplikaci zákona o správě daní a poplatků, bych chtěl zmínit (jak bylo podrobně popsáno dříve), že se použil nejen v případě „formálního“ (zde daňového) řízení, ale také při všech dalších úkonech, které byly vykonávány ve veřejné správě. Pokud se chovala úřední osoba nevhodně například při poskytování určitého vyjádření, bylo možné napadnout i toto chování stížností.

Navíc si musíme uvědomit, že ustanovení § 175 správního řádu nevystupuje osamoceně a spolu s ním je nutno fakticky uplatnit rovněž další ustanovení správního řádu, které se zde použijí podpůrně (vyřizování stížností je tedy rovněž prováděním úkonu podle části čtvrté správního řádu).⁴²⁴ Dále musím uvést, že stížnost podle § 175 správního řádu

⁴²³ Srov. § 73 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků.

⁴²⁴ Podle ustanovení § 177 odst. 2 správního řádu se na všechny úkony správního orgánu, na které se nevztahují ustanovení o „formálním“ správním řízení, použijí obdobně ustanovení jeho části čtvrté. Část čtvrtá (a díky

nebylo možné zaměňovat se stížností podle § 51 zákona o správě daní a poplatků, která mohla být podána v případě, že poplatník nesouhlasil s postupem správce daně.

Současný daňový řád, účinný od 1. ledna 2011, je ve vztahu ke správnímu řádu striktnější a ve svém § 262 uvádí, že se „při správě daní správní řád nepoužije“. Daňový řád nepředpokládá ani aplikaci § 175 správního řádu a problematiku stížností upravuje ve svém § 261 samostatně. Správou daní pak v § 1 odst. 2 označuje takový postup, jehož cílem je správné zjištění a stanovení daní a zabezpečení jejich úhrady. Správní řád by se však podpůrně použil pro řešení přestupku podle § 246 daňového řádu, kdy by se postupovalo standardně jako v případě jiných přestupků podle zákona o přestupcích a správního řádu. Spornou otázkou může být, nakolik a zda vůbec se mohou v daňovém řízení uplatnit základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 správního řádu – k tomu viz následující kapitola.

Pro srovnání lze uvést, že slovenský zákon o správě daní a poplatků vychází z obdobné formulace, jaká byla původně v § 99 českého zákona o správě daní a poplatků, když v § 101 uvádí: „Na daňové konanie sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.“⁴²⁵ Stejně problémy, které byly zmíněny výše v souvislosti s původní českou právní úpravou (myšleno původní znění zákona č. 337/1992 Sb.) před jejím legislativním zpřesněním, se tedy vyskytují na Slovensku dodnes.

5.1.2 Základní zásady v daňovém řízení

Uplatnění určitých zásad a principů považují za poměrně důležité pro veškerý výkon veřejné moci, protože mohou být důležitým interpretačním vodítkem pro přístup k jednotlivým ustanovením související právní úpravy.⁴²⁶ Správní řád se v době účinnosti zákona o správě daní a poplatků musel s ohledem na svůj § 177 odst. 1 uplatnit rovněž v případě těch základních zásad činnosti správních orgánů, které nebyly zmíněny v zákoně o správě daní a poplatků.

I když byl zákon o správě daní a poplatků v minulosti fakticky jediným zákonem, který měl téměř kompletní úpravu základních pravidel řízení, i v případě tohoto zákona

§ 154 obdobně nebo přiměřeně rovněž další ustanovení správního řádu) se proto musí použít podpůrně také pro vyřizování stížností.

⁴²⁵ Zákon č. 511/1992 Zb., zákon o správě daní a poplatků, v znění neskorších předpisů

⁴²⁶ Například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2004 č.j. 5 Afs 14/2004-60 (Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2007, sv. 1, č. 1021) v této souvislosti uvedlo, že „při interpretaci právního předpisu je nutno (a soud je povinen) se odchýlit i od na první pohled jednoznačného textu, a na místo doslovného výkladu zvolit výklad konformní s účelem a smyslem zákona se zřetelem na relevantní právní principy.“

převládal názor, že na určité dílčí záležitosti, zákonem o správně daní a poplatků neupravené, se základní zásady správního řádu musely podpůrně použít. To potvrdilo například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007 č.j. 8 Afs 59/2005-83⁴²⁷, ze kterého vyplývá, že v případě, kdy zákon o správě daní a poplatků úpravu odpovídající zásadám správního řádu neobsahuje, uplatní se tyto zásady i v řízeních vedených v jeho procesním režimu, a to postupem dle § 177 odst. 1 správního řádu.

Nejvyšší správní soud se v tomto rozhodnutí zabýval uplatněním práva seznámit daňový subjekt s obsahem správního spisu a uplatněním požadavku na předvídatelnost rozhodování. K právu na seznámení se spisem uvedl, že je nezbytné aplikovat přímo ustanovení Listiny základní práv a svobod. V rozhodnutí je v této souvislosti konstatováno: „nelze ani ve správním řízení vedeném v procesním režimu daňového řádu rezignovat na základní procesní práva jeho účastníků, včetně práva na seznámení se se skutečnostmi, které mohou být vzaty za základ rozhodnutí. Lze v této souvislosti zmínit nález Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2004, sp. zn. II. ÚS 173/2001, kde se konstatuje, že „na daňové řízení lze vztáhnout pravidlo, že finanční orgány jsou povinny postupovat v souladu s článkem 38 odst. 2 Listiny. Musí tedy umožnit stěžovatelce, aby věc byla projednána v její přítomnosti a mohla se vyjádřit ke všem prováděným důkazům.“

K uplatnění zásady předvídatelnosti rozhodnutí pak uvedl: „Ústavní soud zde označil za projev libovůle a porušení práva na spravedlivý proces situaci, kdy je rozhodnutí pro účastníka řízení s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a především uplatněné právní námitky překvapivé. Jakkoli Ústavní soud tyto závěry vyslovil v souvislosti s rozhodováním soudů, lze je, dle názoru Nejvyššího správního soudu, nepochybně vztáhnout i na řízení správní. Za explicitní vyjádření této kautely v jednoduchém právu lze považovat § 2 odst. 4 správního řádu (č. 500/2004 Sb.); ve smyslu ustanovení § 177 odst. 1 téhož zákona se uplatní i v řízeních vedených v procesním režimu daňového řádu. Přestože řízení před žalovaným probíhalo ještě před nabytím účinnosti této úpravy, nelze nalézt rozumný důvod, pro který by se na něj předmětný požadavek jen pro neexistenci jeho explicitní transpozice do jednoduchého práva neměl vztahovat.“

Toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bylo přijato dne 20. 7. 2007, nicméně i před tímto datem se objevovaly shodné názory potvrzující podpůrné použití zásad uvedených v části první správního řádu i pro daňové řízení. Jedním z nositelů tohoto názoru

⁴²⁷ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2008, sv. 1, s. 67

byl například Josef Vedral⁴²⁸ nebo Milan Kindl. Milan Kindl k tomu uvedl: „Nestačí ovšem, že zvláštní zákon obsahuje ustanovení nazvaná jako zásady, základní zásady, zásady řízení a podobně. Jde samozřejmě o obsah takových ustanovení a o to, aby zde opravdu byla úprava odpovídající takovým zásadám. Právní úprava však přitom musí odpovídat nikoli zásadám, jež si třeba sama vytyčila, ale zásadám stanoveným ve správním řádu. ... lze prostě shrnout: tam, kde právní úprava zákona o správě daní a poplatků neodpovídá zásadám stanoveným v § 2 až 8 správního řádu, je třeba postupovat i v daňovém řízení podle těchto zásad.“⁴²⁹

Vymezení některých zásad obsahoval zákon o správě daní a poplatků především ve svém § 2, který byl označen jako „základní zásady daňového řízení“. V § 2 odst. 1 byla zdůrazněna především zásada zákonnosti, ochrana zájmu státu a nutnost dbát na zachování práv a právem chráněných zájmů daňových subjektů a ostatních osob zúčastněných na daňovém řízení. Nebyla zde však výslovně konstatována například povinnost správního orgánu šetřit práva nabytá v dobré víře, jak vyplývá z § 2 odst. 3 správního řádu (tuto povinnost nezavádí ani daňový řád).

V § 2 zákona o správě daní a poplatků byla zdůrazněna i zásada součinnosti správce daně s daňovými subjekty a zásada subsidiarity a přiměřenosti (při vyžadování plnění povinností daňových subjektů v daňovém řízení volí správce daně jen takové prostředky, které daňové subjekty nejméně zatěžují a umožňují přitom ještě dosáhnout cíle řízení, tj. stanovení a vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy). Opačná povinnost součinnosti daňových subjektů se správcem daně při správném stanovení a vybrání daně byla obsažena v § 2 odst. 9.

Dále zde byla zdůrazněna (viz § 2 odst. 3 až 6) zásada volného hodnocení důkazů⁴³⁰, neveřejnost řízení, povinnost mlčenlivosti⁴³¹ nebo povinnost zahájit řízení vždy, jakmile je k tomu důvod – jsou tedy splněny zákonné podmínky pro vznik či existenci daňové pohledávky. Navíc bylo v § 2 odst. 7 zakotveno pravidlo, že se bere v úvahu vždy skutečný obsah právního úkonu nebo jiné skutečnosti rozhodné pro stanovení či vybrání daně a v § 2 odst. 8 byla konstatována rovnost daňových subjektů v daňovém řízení. V ustanovení § 3 zákona o správě daní a poplatků byly dále stanoveny principy pro uplatnění jednacího jazyka (přednostně použitelné před § 16 správního řádu).

⁴²⁸ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 1014

⁴²⁹ KINDL, M. *Správní řád v daňovém řízení? Právní fórum*, 2006, č. 3

⁴³⁰ Správní řád neřadí zásadu volného hodnocení důkazů mezi „základní zásady činnosti správních orgánů“ a neupravuje ji proto v § 2 až 8, ale až v § 50 v souvislosti s podklady pro vydání rozhodnutí.

⁴³¹ V případě správního řádu je povinnost mlčenlivosti úředních osob zdůrazněna v jeho § 15 odst. 3.

Uvedený výčet „základních zásad daňového řízení“ podle mého názoru dokládá, že zákon o správě daní a poplatků nepokrýval všechny základní zásady činnosti správních orgánů uvedené ve správním řádu (na druhou stranu k nim však některé přidával - viz zmíněná zásada volného hodnocení důkazů, neveřejnosti, mlčenlivost). Domnívám se, že díky podpůrnému použití správního řádu bylo nezbytné uplatnit například zásadu ochrany dobré víry, zásadu legitimního očekávání (tedy povinnosti postupovat tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly uvnitř správního orgánu nedůvodné rozdíly⁴³²) nebo materiální pravdy (nutnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu).⁴³³ Uplatnit se musela rovněž povinnost vycházet dotčeným osobám vstříc, chovat se k nim zdvořile a poskytovat jim přiměřené poučení.⁴³⁴

Opomenout nelze ani zásadu vyjádřenou v § 5 správního řádu, podle které platí, že pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci. V neposlední řadě je pak nutno zdůraznit zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení, protože potřeba vyřizovat věci bez zbytečných průtahů a nákladů nemůže platit v daňovém řízení o nic méně, než v případě jiných typů řízení.

Současný daňový řád některé tyto zásady chybějící v zákoně o správě daní a poplatků výslovně zmiňuje – například zásadu legitimního očekávání (§ 8 odst. 2), jejíž aplikaci v daňovém řízení výslovně potvrzovalo výše zmíněné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007 č.j. 8 Afs 59/2005-83, povinnost vycházet osobám zúčastněným na správě daní vstříc a vyvarovat se nezdvořilostí (§ 6 odst. 4) nebo zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení (§ 7), kterou doplňují rovněž ustanovení o ochraně před nečinností v § 38. Ani nový daňový řád však podle mého názoru neuvádí všechny zásady obsažené v § 2 až 8 správního řádu. Konkrétním příkladem zásady, která v daňovém řádu absentuje a musela by být zřejmě (pokud tedy nemá být cílem daňového řízení tuto zásadu vyloučit) dovozována ze správního řádu, je zásada ochrany práv nabytých v dobré víře. Judikatura tuto zásadu v daňovém řízení výslovně nezdůrazňuje, potvrzuje však povinnost „dbát na zachování práv a právem chráněných zájmů daňových subjektů a ostatních osob zúčastněných na správě daní.“⁴³⁵

⁴³² Srov. § 2 odst. 4 správního řádu.

⁴³³ Srov. § 3 správního řádu. V § 31 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků bylo v souvislosti s dokazováním uvedeno, že správce daně dbá, aby skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti byly zjištěny co nejúplněji, a není v tom vázán jen návrhy daňových subjektů.

⁴³⁴ Srov. § 4 správního řádu.

⁴³⁵ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010 sp. zn. I. ÚS 1849/08 (nalis.usoud.cz). Daňový řád hovoří v § 5 odst. 3 obecně o šetření práv a právem chráněných zájmů daňových subjektů a třetích osob.

Na rámec správního řádu pak daňový řád uvádí mezi základní zásady například zásadu volného hodnocení důkazů, neveřejnosti a mlčenlivost⁴³⁶ (které zmiňoval již zákon o správě daní a poplatků) nebo též materiální posuzování provedených úkonů (vychází se z jejich skutečného obsahu), zásadu oficiality (soustavné zjišťování předpokladů pro vznik a trvání povinností osob zúčastněných na správě daní a provádění nezbytných úkonů, aby tyto povinnosti byly splněny) nebo pravidlo, podle kterého je možné shromažďovat osobní nebo jiné údaje pouze v rozsahu, který je nezbytný pro dosažení cíle správy daní.

5.1.3 Některé rozdíly v procesních institutech

Vzhledem k tomu, že procesní ustanovení daňového řádu a správního řádu nejsou stejné, je možné nalézt mezi těmi zákony celou řadu rozdílů. Některé tyto rozdíly jsou zcela zásadní, v jiných případech se jedná o drobné formulační odchylky, která často pouze zpřesňují ustanovení správního řádu bez toho, že by se zde daňový řád chtěl od postupu podle správního řádu fakticky odlišovat.

Prvním z rozdílů, na který bych chtěl poukázat, je skutečnost, že daňový řád obsahuje téměř⁴³⁷ všechny procesní instituty pohromadě (ve své části druhé). Nerozlišuje tedy ustanovení a instituty aplikované častěji, ve valné většině správních řízení (které správní řád zakotvuje v části druhé), a ustanovení a instituty používané spíše zřídka, pouze v určitých specifických případech (jež správní řád zakotvuje v části třetí). Na jednu stranu jsou upraveny uceleně vedle sebe, na druhou stranu to ovšem může být (s ohledem na velký počet paragrafů daňového řádu) na úkor jeho přehlednosti. Praxe následujících let nám tedy ukáže, která systematika zákona je pro správnou aplikaci vhodnější a zejména pro laickou veřejnost snáze pochopitelnější.

Jedno z nových ustanovení, se kterými daňový řád přichází, je obsaženo v jeho § 15, podle kterého může správce daně provést úkon i mimo obvod své územní působnosti, pokud se týká daňového subjektu, ke správě jehož daní je místně příslušný. Správní řád s touto možností nepočítá. Pokud bychom se podívali dále například na vymezení možných změn místní příslušnosti, bylo by možné konstatovat, že jak podle daňového řádu, tak také podle správního řádu může dojít k postoupení, atrakci nebo delegaci.

⁴³⁶ V otázce mlčenlivosti zakotvuje daňový řád poměrně podrobnou úpravu toho, komu je možné informace získané při správě daní poskytnout, aniž by se jednalo o porušení povinnosti mlčenlivosti. Správní řád tuto problematiku neřeší, protože je to věcí spíše jednotlivých hmotněprávních úprav.

⁴³⁷ Určitou výjimku zde představuje pořádková pokuta zakotvená v části čtvrté.

Při srovnání obou úprav zde však spatřuji určité (spíše drobné) odchylky. Například delegaci lze podle daňového řádu provést v případě, je-li to účelné nebo jsou potřeba mimořádné odborné znalosti. Důvodem jejího provedení podle správního řádu je buď to, že určitá věc může ovlivnit právní poměry účastníků řízení v obvodu pověřovaného správního orgánu výrazně větší měrou než v obvodu příslušného správního orgánu, nebo pokud je to třeba za účelem spojení různých řízení do společného řízení.

Určitý rozdíl spočívá i v tom, že se v případě daňového řádu rozhoduje o delegaci rozhodnutím, kdežto podle správního řádu usnesením (k tomu se dostanu podrobněji dále). Další rozdíl lze spatřovat v tom, že odvolání proti rozhodnutí o delegaci podle daňového řádu má odkladný účinek, kdežto odvolání proti usnesení o delegaci podle správního řádu nikoli. Daňový řád navíc upravuje přímo v ustanovení o delegaci rovněž to, jak postupovat při změně okolností, za kterých bylo o delegaci rozhodnuto, a oproti správnímu řádu umožňuje její provedení i mimo obvod územní působnosti správce daně, který o ní rozhoduje. Zatímco v případě důvodů pro provedení delegace nebo formy jejího provedení si dovolím hovořit o jejich důvodnosti (už proto, že daňový řád formu usnesení vůbec nezná), v případě odkladného účinku odvolání se již podle mého názoru jedná o nadbytečnou procesní odchylku. Osobně bych sice vyloučení odkladného účinku považovat za vhodné, nicméně ještě více bych preferoval shodnou úpravu v obou procesních předpisech.

Podobně jako u delegace je tomu rovněž u atrakce. Důvody pro její provedení jsou však v daňovém i správním řádu přeci jen podobnější (i když jejich formulace je v jednotlivých zákonech nedůvodně rozdílná). V obou případech je to situace, kdy jsou potřeba mimořádné odborné znalosti, pokud má určité řízení dopad i pro jiná řízení s jinými subjekty nebo pokud to vyžaduje ochrana proti nečinnosti (v případě správního řádu je však tento důvod uveden nikoli přímo mezi obecnými důvody atrakce, ale mezi způsoby řešení nečinnosti správního orgánu). Správní řád navíc uvádí, že důvodem pro atrakci může být skutečnost, že se jedná o řízení s velkým počtem účastníků. Daňový řád i zde (mimo případ ochrany proti nečinnosti) vyžaduje odkladný účinek odvolání.

Určité rozdíly by bylo možné nalézt rovněž v rámci institutu dožádání. Na rozdíl od správního řádu nemůže správce daně podle daňového řádu požádat o provedení určitého úkonu nadřízený správní orgán. Daňový řád dále (oproti správnímu řádu) neupravuje konkrétně ani lhůty pro provedení dožádání. Stanoví pouze, že má být provedena bezodkladně a vychází tak z původní formulace zákona o správě daní a poplatků. Na rozdíl od něj se ale přiblížil úpravě ve správním řádu tím, že stanovil podmínky pro její odmítnutí.

Další odchylky spatřuji ve vymezení osob zúčastněných na řízení, resp. na správě daní. Podle daňového řádu se jedná o daňové subjekty (stejná práva jako oni mají také správce dědictví nebo insolventní správce) a tzv. třetí osoby. Jako třetí osoby mohou vystupovat například svědci a osoby přezvědné, osoby, které mají listiny a jiné věci potřebné v daňovém řízení, znalci, auditoři, tlumočníci, apod. Na rozdíl od správního řádu zde nejsou rozlišováni účastníci „hlavní“ či „vedlejší“. Považuji však za zřejmé, že pokud by byla ukládána určitá povinnost daňovému subjektu, bylo by tím rozhodováno o jeho právech a tento subjekt by měl stejné postavení jako účastníci podle § 27 odst. 1 správního řádu. Ačkoli správní řád nehovoří výslovně o „třetích osobách“, rovněž na jeho řízení se může podílet řada výše uvedených osob [svědci, znalci, tlumočníci nebo osoby poskytující určité listiny nebo jinou součinnost (například vyjádření ve smyslu § 137 správního řádu)].⁴³⁸

Právní úprava procesní způsobilosti osob zúčastněných na správě daní je v daňovém řádu obdobná jako ve správním řádu. Daňový řád však současně reaguje i na jeden výkladový problém, který se v souvislosti se současným správním řádem objevuje. Při postupu podle § 30 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že za právnickou osobu může v téže věci současně činit úkony jen jedna osoba, bývá sporné, jak řešit případy, kdy například podle stanov právnické osoby může za tyto osoby vystupovat pouze několik osob společně (je vyžadováno např. společné jednání několika jednatelů nebo členů představenstva společnosti). Daňový řád tuto situaci řeší a uvádí, že pokud je pro jednání statutárního orgánu vyžadováno společné jednání více osob, platí toto pravidlo přednostně.

Další rozdíly, byť z velké části spíše terminologické, lze spatřovat rovněž v otázce zastoupení. Daňový řád nezná na rozdíl od správního řádu institut opatrovníka a hovoří v této souvislosti o „ustanoveném zástupci“. Nad rámec správního řádu zmiňuje výslovně i ustanovení tzv. prokuristy a popisuje podrobněji postup při vyloučení zmocněnce, resp. zrušení ustanoveného zástupce. V otázce ustanoveného zástupce pak řeší další problém vznikající při obecném postupu podle správního řádu, a to, že rozhodnutí o ustanovení zástupce může správce daně vydat jen s předchozím souhlasem předpokládaného zástupce (správní řád tento souhlas výslovně nepředpokládá a v praxi vznikají problémy s ustanovením osoby, která s tím nesouhlasí). Současně daňový řád pamatuje na situace, že pokud by nikoho takového nebylo možné ustanovit, navrhne jej Komora daňových poradců ze seznamu těchto poradců (pouze u nich se předchozí souhlas nevyžaduje). V neposlední řadě pak daňový řád

⁴³⁸ Zákon o správě daní a poplatků hovořil navíc o tzv. osobách předzvědných. Jednalo se o osoby, které mohly být vyzvány k výpovědi, protože měly znalosti o povšechných poměrech určitého daňového subjektu nebo celé skupiny daňových subjektů nebo oboru činnosti či majetkového vlastnictví, které jsou předmětem zdanění.

řeší i případné vady plné moci nebo institut tzv. odborného konzultanta, kterého si může daňový subjekt nebo jeho zástupce k jednání přibrat. Předpokládá se tím zvýšená složitost daňové problematiky a realizace práva na právní pomoc ve smyslu čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Mimořádně závažná při tom mohou být i některá jiná správní řízení, nicméně v jejich případě správní řád s takovýmto konzultantem výslovně nepočítá (znalcem odborné problematiky by měl být již zvolený zmocněnec sám).

Určité odchylky je možné nalézt i v řadě dalších ustanovení. Ne vždy se však jedná o věcné změny a často jde podle mého názoru pouze o vymezení téhož jiným způsobem. I když by bylo možné připustit vhodnost zakotvení určitých zpřesnění, nevidím důvod k tomu, aby musela být rozdílná formulace stanovena například pro pravidla o počítání času, navrácení lhůty v předešlý stav, vymezení protokolu a záznamu do spisu (daňový řád jej označuje jako tzv. úřední záznam), spisu, resp. nahlížení do spisu (oproti správnímu řádu zde daňový řád předpokládá existenci tzv. vyhledávací části spisu, která je, až na výjimky, z nahlížení vyloučena, a umožňuje provádět ověření shody při nahlížení pořízené kopie písemnosti s jejím originálem ve spise). V souvislosti s přístupem k informacím obsaženým ve spise nebo na tzv. osobním daňovém účtu daňového subjektu by bylo možné zmínit i existenci daňové informační schránky podle § 69 daňového řádu, která je dalším projevem elektronizace veřejné správy a přístup ke spisům a k těmto účtům usnadňuje.

Dále je možné poukázat na rozdílná ustanovení například v otázce běhu lhůt pro správce daně (při učinění výzvy k poskytnutí součinnosti se běh lhůty staví automaticky dnem vydání této výzvy bez toho, že by muselo být o přerušení řízení explicitně rozhodováno). U prodlužování lhůt pak daňový řád (stejně jako dříve zákon o správě daní a poplatků) předpokládá, že první žádosti o prodloužení lhůty, pokud se nejedná o zákonnou lhůtu, musí vyhovět správce daně vždy a lhůtu prodlouží alespoň o dobu, která v den podání žádosti ještě zbývala ze lhůty, o jejíž prodloužení je žádáno (ledaže by bylo žádáno o lhůtu kratší). K vadám podání dodává, že nebudou-li vady podání ani po výzvě odstraněny, stává se podání uplynutím stanovené lhůty neúčinným.⁴³⁹ O tom pořídí správce daně úřední záznam a vyrozumí podatele (řízení pak není třeba, jako v případě správního řádu, zastavovat).

V případě doručování bych chtěl uvést, že oproti zákonu o správě daní a poplatků byl daňový řád se správním řádem v řadě ustanovení sladěn. Dnes tedy platí v obou předpisech stejná doba pro vznik fikce doručení (činí deset dnů, zatímco podle zákona o správě daní

⁴³⁹ Tato neúčinnost je tedy ex tunc, tedy od počátku a podání tak nemá vůbec účinky úkonu, který zahajuje řízení. Speciální úprava vad podání je pak zakotvena v § 112 v případě vad odvolání a v § 129 v případě vad přihlášky k registraci.

a poplatků činila patnáct dnů). Obdobná jsou rovněž pravidla pro stanovení neúčinnosti, resp. neplatnosti doručení, podle daňového řádu je však objektivní lhůta pro podání žádosti o vyslovení neúčinnosti doručení 6 měsíců (a nikoli jeden rok jako v případě postupu podle správního řádu) a tato pravidla jsou stanovena logičtěji mimo ustanovení o navrácení v předešlý stav. Rozdíl lze spatřovat například při doručování písemností do vlastních rukou. Podle daňového řádu platí, že vedle případů, o kterých tak stanoví zákon nebo správce daně, je nutno doručovat do vlastních rukou rovněž tehdy (což správní řád výslovně nezmiňuje), je-li den doručení rozhodný pro počátek běhu lhůty stanovené právním předpisem nebo rozhodnutím správce daně.

Domnívám se, že přesnější je daňový řád v otázce souběžného doručování (jak osobě, která je doručovanou písemností dotčena, tak jejímu zástupci). Uvádí, že v tomto případě se za den doručení písemnosti považuje ten den, který nastane později. Nad rámec správního řádu daňový řád předpokládá i možnost uložit písemnost bez předchozího pokusu o doručení tehdy, pokud o to adresát předem písemně požádá toho, kdo písemnost doručuje nebo jehož prostřednictvím se písemnost doručuje.

Pokud jde o doručování veřejnou vyhláškou, považuji za vhodné poukázat na to, že zatímco podle správního řádu lze tento způsob doručování uplatnit v případě tzv. řízení s velkým počtem účastníků (kterých musí být podle správního řádu více než 30) pouze u osob, které nejsou účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu, podle daňového řádu tak lze učinit obecně při doručování „velkému nebo neurčitému“ počtu adresátů (tento počet není blíže vymezen), a to vůči všem bez rozdílu. Daňový řád navíc předpokládá (stejně jako zákon o správě daní a poplatků) rovněž doručování prostřednictvím hromadného předpisného seznamu (v jeho případě se za den doručení považuje třicátý den po jeho zveřejnění). Oproti správnímu řádu vymezuje také jednotlivé náležitosti doručky nebo řešení případů, kdy se tato doručka ztratí, zničí nebo poškodí.

V případě jednacího jazyka bych chtěl uvést, že daňový řád opustil zvýhodnění slovenského jazyka, které zakotvuje správní řád, resp. zakotvoval zákon o správě daní a poplatků. Podle komentáře k daňovému řádu se jedná „o konečnou odluku od pozůstatků federace“⁴⁴⁰. Tato odluka nicméně platí pouze v případě daňového řízení, protože správní řád možnost předkládání písemností v českém jazyce stále předpokládá.

⁴⁴⁰ LICHNOVSKÝ, O., ANDRÝSEK, R. a kolektiv. *Daňový řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 125

U namítání podjatosti a vylučování úřední osoby musím upozornit na to, že daňový řád na rozdíl od správního řádu nepřipouští podat proti rozhodnutí o tom, zda je určitá úřední osoba vyloučena, opravné prostředky. Správní řád neumožňuje podat opravný prostředek pouze proti usnesení o ustanovení jiné (nepodjaté) úřední osoby. Proti rozhodnutí o posouzení otázky podjatosti to však podle současného správního řádu možné je.

V případě jednotlivých důkazních prostředků nebo ustanovení o zajištění průběhu řízení platí, že úprava daňového i správního řádu je vesměs obdobná, nicméně i zde lze při podrobnějším rozboru nalézt řadu odchylek. Daňový řád například vztahuje povinnost vypovídat jako svědek na všechny osoby (včetně účastníka řízení), pouze s tím dovětkem, že jsou povinny vypovídat o okolnostech jiných osob. Odepření výpovědi je možné podle daňového řádu jen v tom případě, že by mohl vypovídající způsobit (sobě nebo osobám mu blízkým) nebezpečí trestního stíhání. V případě správního řádu by se však mohlo jednat i o nebezpečí stíhání pro správní delikt. K zajišťovacím prostředkům lze uvést, že pro uplatnění institutu předvedení podle daňového řádu by muselo dojít před jeho uplatněním k opakovanému předvolání (podle správního řádu stačí předvolání jediné). U pořádkové pokuty stanoví daňový řád maximální dobu, ve které ji lze uložit (podle daňového řádu se jedná o lhůtu jednorocní; správní řád tuto lhůtu nestanoví). Uvádí rovněž to, že splatnost uložené pořádkové pokuty je vždy 15 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí. Daňový řád pak dodává, že pořádková pokuta nesmí být v hrubém nepoměru k významu porušené povinnosti a k závažnosti následku pro správu daní. Správní řád (a to lze považovat za dostatečné) uvádí, že se uplatní zásada přiměřenosti a správní orgán užije zajišťovací prostředky pouze v případech, kdy to vyžaduje, a v rozsahu, v jakém to vyžaduje, zajištění průběhu a účelu řízení.

Právní úprava rozhodnutí ve správním a daňovém řádu je vesměs obdobná. Samozřejmě je nutné poukázat na rozdíl, který spočívá ve formě, jakou je příslušnými orgány rozhodováno. Zatímco správní řád striktně rozlišuje rozhodování formou „rozhodnutí“ a „usnesení“ (u usnesení se jedná buď o usnesení, která jsou doručována stejně jako rozhodnutí, nebo o usnesení, která se pouze poznamenávají do spisu), daňový řád zná pouze formu „rozhodnutí“. Usnesení sice nejsou zakotvena ani v řadě jiných právních předpisů, v jejich případě se však uplatní podpůrně správní řád a díky jeho § 181 musí být forma usnesení použita všude tam, kde to správní řád v těchto případech předpokládá.

Z hlediska obsahu rozhodnutí existoval významnější rozdíl pouze do konce roku 2009, tedy ještě za účinnosti zákona o správě daní a poplatků. Ten vymezoval v § 32 odchýlně od správního řádu otázku odůvodňování rozhodnutí. Bylo v něm uvedeno, že rozhodnutí

obsahuje odůvodnění jen v tom případě, že tak stanoví tento nebo zvláštní zákon. Pouze v rozhodnutích o řádných i mimořádných opravných prostředcích musel být výrok vždy odůvodněn (odůvodnění pak nebylo stejně jako u správního řádu třeba, bylo-li v rozhodnutí plně vyhověno navrhovateli, pokud tento nebo zvláštní daňový zákon nestanovil jinak). Novelou zákona o správě daní a poplatků provedenou zákonem č. 304/2009 Sb. však došlo ke změně jeho § 32. Ten stanovil, že rozhodnutí muselo obsahovat odůvodnění vždy, nestanovil-li tento nebo zvláštní daňový zákon jinak, pokud nešlo o případ, kdy správce daně reagoval na tvrzení daňového subjektu beze změny nebo bylo odůvodnění tomuto daňovému subjektu známé z jiného dokumentu. Podle důvodové zprávy k této novele zde byla snaha sladit procesní úpravu s textem správního řádu a de facto tak odstranit jednu z nadbytečných procesních odchylek.⁴⁴¹

V případě poučení ještě za účinnosti zákona o správě daní a poplatků platilo, že byl-li v poučení připuštěn opravný prostředek tehdy, kdy jej zákon nepřipouštěl, projednal se tento opravný prostředek podaný ve shodě s poučením, jako by jej zákon připouštěl. V případě postupu podle správního řádu, resp. dnešního daňového řádu však již není myslitelné, aby chybné poučení založilo právo podat opravný prostředek tam, kde to zákon nepřipouští. Připuštěno je však stále to, aby byl pouhou chybou správce daně založen odkladný účinek odvolání (podle § 110 odst. 3 daňového řádu platí, že pokud byl v poučení chybně přiznán, bude mít včas podané odvolání odkladný účinek).

K nákladům řízení lze dodat, že podle daňového řádu lze uplatňovat nárok na náhradu nákladů do 20 pracovních dnů (podle správního řádu do 8 kalendářních dnů) a daňový řád na rozdíl od správního řádu nepotřebuje otázku nákladů řízení specifikovat v prováděcí vyhlášce, ale upravuje vše sám nebo s odkazem na zákoník práce⁴⁴². Další odlišnost lze spatřovat v tom, že daňový řád neupravuje paušální částku nákladů řízení. Neřeší dokonce ani obecné lhůty pro vydání rozhodnutí (výjimkou je například lhůta pro vydání rozhodnutí o registraci podle § 129 odst. 4). I daňový řád však (oproti zákonu o správě daní a poplatků) zdůrazňuje zásadu rychlosti řízení, když v § 7 odst. 1 stanoví, že správce daně postupuje bez zbytečných průtahů. V § 38 pak zakotvuje ochranu proti nečinnosti, pokud nejsou dodržovány lhůty stanovené zákonem nebo lhůty obvyklé. Ke lhůtám pro provedení jednotlivých úkonů lze navíc dodat,

⁴⁴¹ Důvodová zpráva vládnímu návrhu zákona č. 304/2009 – sněmovní tisk z roku 2007 č. 387, dostupný v ASPI LIT32664CZ, k tomu dále uváděla: „Předkládaný návrh vychází z předpokladu, že součástí rozhodnutí musí být též odůvodnění. Tato právní úprava má posílit právní jistotu daňového subjektu, vůči němuž směřuje výrok rozhodnutí a taktéž zvýšit přesvědčivost rozhodnutí správce daně. Vychází z koncepce zakotvené ve správním řádu a je inspirován zásadami dobré správy, která je obsažena v čl. 41 Charty základních práv EU.“

⁴⁴² Podle zákoníku práce by se posuzovala náhrada jízdného, stravného a náhrada prokázaných výdajů za ubytování.

že i tam, kde je zákon o správě daní a poplatků nestanovil, bylo nezbytné respektovat interní pokyny a dle nich ustálenou praxi. Například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005 č.j. 2 Ans 1/2005-57⁴⁴³ konstatovalo: „Vytvořila-li se na základě pokynu Ministerstva financí č. D-144 z roku 1996, o stanovení lhůt pro uzavření vytýkacího řízení, správní praxe spočívající v tom, že vytýkací řízení se uzavírají v určitých lhůtách, případně ve lhůtách prodloužených podle přesně určených pravidel, vyplývá ze zásady libovůle a neodůvodněného nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod), že pro správní orgán je takováto správní praxe právně závazná.“

Současný daňový řád opustil institut tzv. neplatnosti rozhodnutí, o kterém hovořil zákon o správě daní a poplatků, a stejně jako správní řád hovoří o nicotnosti. Sám pak dává správci daně širší možnosti pro její deklarování. Podle správního řádu tak může učinit správní orgán pouze za předpokladu, že k jeho vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný. Daňový řád navíc umožňuje prohlásit nicotnost i v případě, že rozhodnutí trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným či fakticky neuskutečnitelným nebo je vydáno na základě jiného nicotného rozhodnutí vydaného správcem daně. Učinil by tak správce daně nejbližší nadřízený správci daně, který nicotné rozhodnutí vydal. V případě, že má být deklarována nicotnost rozhodnutí, které vydala osoby stojící v čele ústředního správního orgánu, musí se tak stát na návrh jí ustanovené komise. Rozhodnutí vydané podle správního řádu by mohlo být z těchto důvodů prohlášeno za nicotné pouze soudem, postupem podle soudního řádu správního.

Pokud jde o opravné prostředky, musím poukázat na to, že daňový řád nestanoví, což považuji za pozitivní, téměř žádné speciální ustanovení pro rozhodování o rozkladu. Předpokládá sice stejně jako správní řád existenci určité komise podávající návrh rozhodnutí o rozkladu, nestanoví však (jak to činí § 150 odst. 5 správního řádu) sám vlastní způsoby, jakými lze o rozkladu rozhodnout. V případě odvolání spočívá zásadní rozdíl obou úprav v tom, že podle daňového řádu je lze podat do 30 dnů⁴⁴⁴ (podle správního řádu do 15 dnů), byť i daňový řád stanoví v některých případech jinak a lhůtu pro odvolání zkracuje na 15 dnů (například v § 29 odst. 4, § 97 odst. 3 a 4 nebo v § 178 odst. 4). Daňový řád výslovně uvádí (což správní řád neřeší a bývá to u jeho aplikace v praxi sporné), že odvolatel může své odvolání až do doby, než je vydáno rozhodnutí o odvolání, měnit, doplňovat nebo vzít zpět.⁴⁴⁵

⁴⁴³ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2005, sv. 8, č. 605

⁴⁴⁴ Oproti zákonu o správě daní a poplatků (§ 48 odst. 5) je odvolací lhůta zkrácena o jeden den, neboť již není počítána ode dne následujícího po doručení rozhodnutí, ale již ode dne, kdy bylo rozhodnutí doručeno (srov. § 109 odst. 3 daňového řádu).

⁴⁴⁵ Návrhy na provedení dalších důkazů jsou však v § 115 daňového řádu limitovány lhůtou, která byla odvolacím orgánem stanovena pro vyjádření se ke zjištěným skutečnostem a důkazům.

Navíc umožňuje, aby odvolání zamítl pro nepřípustnost nebo opožděnost sám správce daně, jehož rozhodnutí je odvoláním napadeno, a nemusí tak činit až nadřízený správní orgán jako při postupu podle správního řádu. Větším rozdílem od správního řádu je podle mého názoru také to, že na rozdíl od správního řádu nezakotvuje daňový řád pro rozhodnutí o odvolání zákaz reformace in peius a v možnostech změny odvoláním napadeného rozhodnutí tedy není odvolací orgán nijak limitován (zákaz změny k horšímu je zakotven pouze pro uspokojení navrhovatele ve správním soudnictví).

Nejednotnost při stanovení délky lhůt pro provedení opravných prostředků je možné spatřovat i v rámci obnovy řízení. Podle daňového řádu lze návrh na povolení obnovy řízení podat do 6 měsíců (ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o důvodech obnovy řízení), podle správního řádu do 3 měsíců. V daňovém řízení je pak objektivní doba pro provedení obnovy řízení limitována i tím, že ji nelze povolit ani nařídít, pokud již uplynula lhůta pro placení daně.

Také u přezkumného řízení jsou lhůty odchýlné. Podle daňového řádu lze přezkoumání jiného rozhodnutí nařídít do 3 let ode dne právní moci tohoto rozhodnutí. Podle správního řádu je tato lhůta pouze jednoletá. Správní řád současně stanoví subjektivní lhůtu dvou měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl. K tomu lze dodat, že zákon o správě daní a poplatků stanovil tuto lhůtu na dva roky⁴⁴⁶, a daňový řád místo toho, aby se v tomto snažil přiblížit správnímu řádu, šel cestou opačnou a tuto lhůtu nezkrátil (stejně jako správní řád), ale naopak prodloužil. Přiblížil se tak vlastně správnímu řádu z roku 1967, který tuto lhůtu (pro provedení tzv. přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení) stanovil na tři roky.⁴⁴⁷ Navíc daňový řád předpokládá, že nařízení přezkoumání rozhodnutí má vůči takto přezkoumávanému rozhodnutí automaticky odkladný účinek (správní řád sice umožňuje vykonatelnost nebo jiné právní účinky přezkoumávaného rozhodnutí pozastavit, nedochází k tomu však automaticky, ale pouze pokud hrozí vážná újma některému z účastníků nebo veřejnému zájmu). Přezkumné řízení podle daňového řádu je více provázáno rovněž se soudním přezkumem a podle § 122 odst. 2 daňového řádu platí, že v rozsahu, ve kterém bylo rozhodnutí vydané při správě daní přezkoumáno ve správním soudnictví, nelze přezkoumání rozhodnutí nařídít.

Úprava stížností v § 261 daňového řádu je určitou obdobou § 175 správního řádu. Nejvýznamnějším rozdílem je zde skutečnost, že o přijatých opatřeních k nápravě musí být

⁴⁴⁶ Srov. 55b odst. 2 zákona o správě daní a poplatků.

⁴⁴⁷ Srov. § 68 odst. 1 předchozího správního řádu.

stěžovatel podle daňového řádu informován vždy, kdežto podle správního řádu pouze tehdy, pokud o to požádal.

5.1.4 Závěrem k daňovému řízení

Jak jsem uvedl výše, daňový řád stejně jako zákon o správě daní a poplatků usiluje o úplnou nezávislost na správním řádu a správní řád se podle vůle zákonodárce nemá uplatnit vůbec, a to ani podpůrně. Tento předpoklad „zdánlivé“ nezávislosti však někteří autoři popírají a poukazují na to, že minimálně v otázce základních zásad by se mělo ke správnímu řádu přihlížet. Například komentář k daňovému řádu v této souvislosti uvádí: „... novu vyvstává otázka použitelnosti § 177 SpŘ, stanovícího, že se základní zásady činnosti správních orgánů použijí na daná řízení i v případech, kdy je zvláštním zákonem stanoveno, že se správní řád nepoužije. Této otázce se v minulosti několikrát věnoval i Nejvyšší správní soud a vždy dospěl k závěru, že se správní řád na řízení podle zákona o správě daní a poplatků použije.... Domníváme se tak, že i přes zdánlivě jednoznačnou textaci je třeba při výkladu daňového řádu postupovat podle standardních výkladových pravidel, při použití i pravidla analogie iuris.“⁴⁴⁸

K úpravě v daňovém řádu musím uvést, že považuji sice za logické, aby daňový řád upravoval samostatně některé specifické otázky jako je vymezení účastníků řízení, náležitosti rozhodnutí, určení pravidel pro posuzování místní příslušnosti nebo pro zjišťování skutkového stavu věci. Za zcela zbytečné však považuji to, aby daňový řád upravoval samostatně problematiku zásad řízení, doručování, dožádání, zastupování, počítání lhůt, nahlížení do spisu, vyloučení úředních osob, instituty zajišťující řádný průběh řízení nebo též opravné prostředky.

Obdobná, nikoli však stejná, úprava jako ve správním řádu pak vyvolává otázky, v jaké míře se zde má postupovat shodně nebo rozdílně jako v případě postupu podle obecných pravidel zakotvených ve správním řádu. Osobně se domnívám, že je škoda, že v případě nové kodifikace daňového procesu nebyl tento proces podřízen správnímu řádu. Ministerstvo financí hodlající provést v daňovém řádu komplexní reformu daňové správy (spočívající mimo jiné v její celkové reorganizaci a sloučení s celní správou) tedy nemuselo trvat na tom, aby daňový proces zůstal i nadále oddělen od správního řádu a navazoval na dosavadní úpravu v zákoně o správě daní a poplatků. Paradoxní ovšem podle mého názoru je,

⁴⁴⁸ LICHNOVSKÝ, O., ANDRÝSEK, R. a kolektiv. *Daňový řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 11

že řada procesních ustanovení daňového řádu vychází formulačně ze správního řádu. Místo toho, aby byla jeho ustanovení plně převzata (a předešlo se tak vzniku nedůvodných rozdílů), začala být „vylepšována“.

Domnívám se tedy, že daňový řád měl vycházet z podpůrného použití správního řádu. Pokud tomu tak není a daňový řád se rozhodl přebírat některá obecná ustanovení správního řádu, měl tak učinit doslova. Dále musím poukázat na to, že se s těmito (byť částečně nedokonalými) ustanoveními správního řádu již správní orgány i osoby dotčené správním řízením naučily pracovat a jejich správnou interpretaci dokresluje poměrně přesně jak soudní judikatura, tak také související právní komentáře, odborné články či výstupy z konferencí k problematice správního procesu. Doporučoval bych proto vydat se cestou jednoty a vnitřní bezrozpornosti právního řádu, i kdyby některé nejasnosti musely být řešeny prostřednictvím soudní judikatury a odborné literatury. To by rovněž lépe odpovídalo požadavkům na zjednodušení a dosažení větší jednotnosti správních řízení, jak požadovala vládou schválená „Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek“⁴⁴⁹. Nepovažuji proto za správné, že byl v rozporu s touto koncepcí přijat takový daňový řád, který právní úpravu nesjednocuje, ale naopak zavádí nové procesní odchylky a ponechává tak procesní režim týkající se daní v době minulé, tedy v době, která zde existovala za účinnosti zákona o správě daní a poplatků.

⁴⁴⁹ Tato koncepce, která vychází z materiálů „Analýza procesních předpisů, které jsou používány v rámci výkonu jednotlivých správních agend“ a „Teze věcného řešení, na jejichž základě budou moci být vytvořena univerzální procesní pravidla s minimem odchylek a výjimek“, byla schválena usnesením vlády č. 450 ze dne 20. dubna 2009.

5.2 Vztah správního řádu k zákonu o přestupcích

5.2.1 Obecně o vztahu správního řádu k zákonu o přestupcích

Pokud jde o problematiku zákona o přestupcích, musím zmínit, že existuje celá řada publikací zabývajících se přestupkovým právem, včetně procesu vyřizování přestupků, a dostupné jsou rovněž odborné příspěvky zabývající se přímo problematikou vztahu zákona o přestupcích a správního řádu (např. od Pavla Matese, Josefa Vedrala či Heleny Práškové).⁴⁵⁰ Není proto třeba poskytnout v této kapitole vyčerpávající informace o přestupkovém řízení, ale zaměřím se pouze na ustanovení vyjadřující výslovně jejich vzájemný vztah a s ohledem na princip subsidiarity správního řádu poukážu rovněž na nadbytečná procesní ustanovení v zákoně o přestupcích. Na jednotlivých fázích řízení o přestupcích tedy popíši, zda se zde postupuje pouze podle zákona o přestupcích nebo též podle správního řádu (popř. pouze podle správního řádu) a zdůrazním, jak na případný souběh těchto procesních úprav nahlížet. Na některé z těchto procesních odchylek jsem již upozorňoval ve svých předchozích publikacích⁴⁵¹ a nyní je shrnu komplexně se zdůrazněním toho, jaký význam s ohledem na subsidiaritu správního řádu vlastně mají.

Obecně je možné k řízení o správních deliktech uvést: „Řízení o správních deliktech, „správní řízení trestní“, je zvláštním druhem řízení vedeným správními orgány. Specifika tohoto řízení vyplývají z předmětu řízení, kterým je rozhodování o vině a trestu za správní delikt. Prvotní úvaha o jeho právní úpravě je proto zaměřena na volbu, zda má být řízení o deliktech upraveno zcela samostatně (ať již v jednom zákoně spolu s hmotněprávní úpravou nebo v samostatném zákoně), bez subsidiárního použití jiného procesního předpisu či zda má být jako subsidiární předpis použit správní řád nebo trestní řád. Naše koncepce řízení o správních deliktech zvolila užití správního řádu s odchylkami upravenými v přestupkovém zákoně a ve zvláštních zákonech, tuto u nás tradiční koncepci neprolomuje ani návrh nového přestupkového zákona.“⁴⁵²

V současnosti je situace rozdílná pro přestupky a pro jiné správní delikty. Zatímco v případě přestupků se musí postupovat podle zákona o přestupcích a subsidiárně podle správního řádu, v případě jiných správních deliktů se musí postupovat v procesních otázkách

⁴⁵⁰ Vztahem zákona o přestupcích a správního řádu se blíže zabýval například Pavel Mates v kapitole věnované správnímu trestání v publikaci *Správní řád v praxi*. Praha: Verlag Dashoefer, 2008, Josef Vedral v článku: Přestupkové řízení a nový správní řád. *Správní právo*, 2006, č. 3 nebo Helena Prášková v příspěvku: Nový správní řád a řízení o správních deliktech. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005

⁴⁵¹ Zejména v publikaci JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2011.

⁴⁵² PRÁŠKOVÁ, H. Nový správní řád a řízení o správních deliktech. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 282

a priori podle správního řádu. S ohledem na soudní judikaturu je možné v jejich případě zohledňovat určitá ustanovení zákona o přestupcích pouze na základě analogie.⁴⁵³ Pochopitelně bych považoval za vhodnější, kdyby byl procesní režim v případě všech správních deliktů stejný, nicméně jednotný zákon upravující tuto problematiku zatím schválen nebyl. Tímto jednotným zákonem se měl stát „zákon o odpovědnosti za přestupky a o řízení o nich (zákon o přestupcích)“, který společně se svým změnovým zákonem byl sice již v polovině roku 2004 předložen vládě, ta jej však neschválila a Poslanecké sněmovně nepředložila.⁴⁵⁴ Je pak otázkou příštích let, zda se jednotné procesní úpravy správního trestání skutečně dočkáme (což bych uvítal) nebo nikoli.

Podle dnešního právního stavu v případě přestupků platí, že přestupkový zákon upravuje v části třetí odchylně od správního řádu ty procesní instituty, které jsou odůvodněny zvláštní povahou přestupkového řízení. Některé instituty stanoví odchylky od správního řádu (vymezení účastníků řízení, místní příslušnosti správních orgánů, apod.), jiné správní řád doplňují (např. ustanovení o ústním jednání, o náležitostech rozhodnutí apod.) a některé skutečnosti pak upravuje pouze zákon o přestupcích (např. projednávání náhrady škody).

Vztah správního řádu a zákona o přestupcích vyjadřuje § 51 zákona o přestupcích, který stanoví, že není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení.⁴⁵⁵ Uplatní se zde princip *lex specialis derogat legi generali* a tedy že speciální zákon o přestupcích má v případě střetu obou úprav před správním řádem přednost. Jak jsem uvedl dříve, obecnými předpisy o správním řízení je třeba rozumět část druhou a třetí správního řádu. To však neznamená, že by se jiná ustanovení správního řádu nepoužila. Vztah správního řádu k jiným zákonům totiž vyjadřuje rovněž správní řád, a to zejména ve svém § 1 odst. 2, § 177, § 180 a (s ohledem na formu usnesení uplatňovanou v přestupkovém řízení) § 181. Díky těmto ustanovením je proto podle mého názoru v řízení o přestupcích nutné respektovat jak základní zásady činnosti správních orgánů, tak také například § 175 pro vyřizování stížností nebo část čtvrtou správního řádu pro úkony, které jsou sice výkonem veřejné správy, ale jsou prováděny mimo správní řízení (například pro odložení či postoupení věci podle § 66, resp. § 71 zákona o přestupcích).

⁴⁵³ O přípustnosti analogie hovořilo v těchto případech například rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 2007 č.j. 6 A 226/1995-22, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005 č.j. 6 As 57/2004-54, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005 č.j. 6 As 17/2005-51 nebo některá další (dále uvedená) rozhodnutí.

⁴⁵⁴ Důvodem mělo být zejména vyčkávání na schválení nového trestního zákona. V Poslanecké sněmovně byl navíc zamítnut návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, který s novým přestupkovým zákonem úzce souvisel. Přestože dnes je nový trestní zákoník i zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim již na světě, nový zákon o přestupcích je zatím stále ve fázích příprav.

⁴⁵⁵ Irrelevantní je pak to, že odkaz v poznámce pod čarou (který však nemá normativní charakter) odkazuje na předchozí správní řád – zákon č. 71/1967 Sb.

Ustanovení § 51 může být proto trochu zavádějící, nicméně obdobné (nepřesné) formulace by bylo možné najít rovněž v celé řadě jiných právních předpisů.⁴⁵⁶

Důvodem, proč § 51 zákona o přestupcích nebyl upraven a zpřesněn změnovým zákonem přijatým ke správnímu řádu⁴⁵⁷, je zejména to, že se současně se správním řádem připravoval rovněž nový (výše zmíněný) přestupkový zákon, který by nově a přesněji vymezoval související proces. Tento zákon, který měl integrovat a sjednotit dosud roztříštěnou a nepřehlednou úpravu správního trestání, však přijat nebyl. I když (jak uvedu dále) by bylo možné nalézt celou řadu ustanovení obsažených obdobně jak v zákoně o přestupcích, tak také ve správním řádu, nebyl zákon o přestupcích v tomto směru nijak novelizován dodnes. Některá ustanovení jsou upravena téměř zcela shodně (a tedy nadbytečně) a některá stanoví nedůvodné (a tím pádem nadbytečné) procesní odchylky.

Část patnáctá zákona č. 501/2004 Sb. novelizovala zákon o přestupcích pouze v tom směru, že zrušila jeho § 88, který upravoval výkon rozhodnutí o uložení pokuty za přestupek, o nároku na náhradu škody a o náhradě nákladů řízení. Žádné ustanovení správního řádu pak nebylo pro přestupkové řízení vyloučeno, jak je to běžné například v některých zahraničních úpravách.

Bez vyloučení některých ustanovení správního řádu je třeba s ohledem na § 51 zákona o přestupcích podpůrně použít, mimo jiné, všechna ustanovení jeho části druhé a třetí. Jak správně uvádí například Helena Prášková⁴⁵⁸, je otázkou, jestli by nebylo vhodnější, pokud by byla některá ustanovení správního řádu pro přestupkové řízení výslovně vyloučena. Jako příklad zmiňuje možnost správního orgánu omezit účastníka řízení v jeho právu činit návrhy, a to vydáním usnesení podle § 36 odst. 1 správního řádu. Srovnává přitom rakouskou právní úpravu a poukazuje na to, že právě například toto pravidlo je rakouským zákonem o správním trestání vyloučeno.⁴⁵⁹ Kritizuje dále například skutečnost, že v řízení o přestupcích není výslovně vyloučeno například ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu (je vyloučeno, jak uvedu dále, pouze soudní judikaturou).

Domnívám se, že problematická by mohla být také aplikace ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu upravující rozsah přezkumu odvolacího orgánu a omezující plný revizní princip v případě věcné správnosti rozhodnutí. Je totiž otázkou, jestli by v případě

⁴⁵⁶ Viz kapitola věnovaná vymezení vztahu ke správnímu řádu ve zvláštních právních předpisech.

⁴⁵⁷ Zákon č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu

⁴⁵⁸ PRÁŠKOVÁ, H. Nový správní řád a řízení o správních deliktech. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 283

⁴⁵⁹ Podle § 24 rakouského zákona o správním trestání je vyloučena aplikace § 39 odst. 3 rakouského správního řádu, který tuto koncentrační zásadu zakotvuje.

přestupkového řízení neměl být plný revizní princip zachován. Osobně jsem názoru, že by v zájmu obviněného zachován být měl.

Pro srovnání mohu uvést, že rakouský zákon o správním trestání stanoví ve své části II pravidlo o subsidiaritě obecného správního řádu a zároveň vypočítává ta jeho ustanovení (uvádí taxativní výčet paragrafů), která pro trestní řízení správní použít nelze. V § 24 tedy uvádí: „Pokud není v tomto zákoně stanoveno jinak, platí správní řád také v řízení o správním trestání. Ustanovení § 2, 3, 4, 11, 12, 13 odst. 8, 14 odst. 3 věta druhá, 36 odst. 2, 37 věta druhá, 39 odst. 3, 41, 42, 44a až 44g, 51, 51d, 57, 63 odst. 1, 64 odst. 2, 66 odst. 2, 67a až 67d, 67h, 68 odst. 2 a 3, 75, 76a věta druhá, 78, 78a, 79, 79a, 80, 81 a 82 nelze v řízení o správním trestní použít.“⁴⁶⁰

Konkrétně je tedy v řízení o správním trestání vyloučeno například ustanovení stanovící zásadu koncentrace a omezující uplatňování nových skutečností a důkazů poté, co byla v řízení ukončena „fáze dokazování“. Vyloučena jsou také obecná (a pro oblast správního trestání nedostatečná) ustanovení rakouského správního řádu o zajišťování důkazů z moci úřední, o provádění ústního jednání, o hrazení správních poplatků a nákladů řízení účastníky apod.

Naproti tomu slovenský zákon o priestupkoch je fakticky obdobný českému zákonu o přestupcích a v § 51 uvádí: „Ak nie je v tomto alebo v inom zákone ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie o priestupkoch všeobecné predpisy o správnom konaní.“⁴⁶¹ Řada problémů týkající se procesu vyřizování přestupků, se kterými se potýkáme u nás, je proto běžná i na Slovensku.

5.2.2 Základní zásady v přestupkovém řízení

Z hlediska základních zásad činnosti správních orgánů musím konstatovat, že zákon o přestupcích sám autonomní úpravu základních zásad neobsahuje a uplatní se zde proto s ohledem na § 177 odst. 1 správního řádu zásady zakotvené v jeho části první.⁴⁶² Určitá pravidla (zásady) však zákon o přestupcích přesto zmiňuje a v těchto případech je proto nutné hovořit o podpůrném použití zásad podle správního řádu. Na následujících stránkách se samozřejmě nebudu věnovat všem zásadám správního řízení, ale pozastavím se pouze u těch zásad správního řádu (a to nejen u základních zásad činnosti správních orgánů), které souvisí

⁴⁶⁰ Verwaltungsstrafgesetz, Bbl. Nr. 172/1950

⁴⁶¹ Zákon č. 372/1990 Zb., o priestupkoch, v znení neskorších predpisov

⁴⁶² Na některé skutečnosti související s touto problematikou jsem poukázal rovněž ve svém příspěvku: JEMELKA, L. Zásady přestupkového řízení. In Kadečka, S. (eds): *Správní trestání*. Brno: PrF MU, 2009.

přímo s vedením přestupkového řízení, a pro úplnost poukáží i na některé zásady, které se zde uplatní nikoli podle správního řádu, ale například s ohledem na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění pozdějších protokolů.

V případě základních zásad činnosti správních orgánů bych na prvním místě zdůraznil zásadu zákonnosti (právnosti), protože tato zásada má v oblasti správního trestání poměrně významnou úlohu. Orgány projednávající přestupky musí totiž postupovat v souladu se zákony a jinými právními předpisy a musí pro ně platit rovněž principy *nullum crimen sine lege* (z lat. "žádný zločin⁴⁶³ bez zákona") a *nulla poena sine lege* (z lat. "žádný trest bez zákona"). Ten *de iure* zakotvuje nejen zákon o přestupcích, ale také čl. 39 Listiny základních práv a svobod. Ustanovení § 2 odst. 1 zákona o přestupcích uvádí, že přestupkem je jen takové zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti, a současně je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně.⁴⁶⁴ Dále musí platit, že ukládány mohou být pouze takové sankce, které jsou stanoveny zákonem. Uvedené trestněprávní principy mají bránit libovůli úředních osob vedoucích přestupkové řízení a posilovat ve vztahu osob ke státu prvek právní jistoty. S tím souvisí rovněž například zásada zákazu zneužití správního uvážení nebo zásada přiměřenosti, podle které může správní orgán zasáhnout do poměrů dotčených osob pouze tak, aby to bylo ještě účinné, a přitom je to nezasáhlo více, než je v daném případě nezbytné.

Výrazem zásady přiměřenosti je podle mého názoru skutečnost, že správní orgán projednávající přestupek a rozhodující o druhu sankce a její výměře, musí vždy přihlížet (viz § 12 zákona o přestupcích) k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení. Výčet těchto okolností, ke kterým je třeba přihlídnout, je pouze demonstrativní a přihlídnout je možné rovněž k okolnostem dalším (například k majetkovým poměrům pachatele). Nutnost uvádět, jaká kritéria správní orgán při uložení sankce zvažoval, konstatovalo například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007 č.j. 8 As 13/2006-115⁴⁶⁵ nebo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007 č.j. 8 As 1/2006-136.⁴⁶⁶ Z nich vyplývá, že si správní orgán nemůže vystačit se stručným konstatováním o tom, že sankce byla uložena v mezích zákona. Vždy je totiž třeba se zabývat výše uvedenými skutečnostmi

⁴⁶³ S ohledem na uplatnění obdobných principů pro trestné činy i pro správní trestání je třeba vztáhnout tento princip vedle zločinů i na správněprávní delikty.

⁴⁶⁴ Navíc musí být splněna podmínka, že nejde o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.

⁴⁶⁵ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné na www.nssoud.cz.

⁴⁶⁶ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné na www.nssoud.cz.

a zohledňovat rovněž další základní zásady činnosti správních orgánů, jako je zásada rovnosti a nediskriminace, zákaz zneužití pravomoci a správního uvážení apod.

K výše uvedenému musím dodat, že i když by § 12 zákona o přestupcích zmíněný demonstrativní výčet skutečností, ke kterým je třeba přihlédnout, neobsahoval, bylo by podle mého názoru nezbytné s ohledem na zásadu přiměřenosti zakotvenou ve správním řádu a dosavadní soudní judikaturu takto postupovat. Tento paragraf však nepovažuji za nadbytečný, protože v zájmu přehlednosti vymezuje jasné pravidlo, které dává správnímu orgánu určité zákonné mantinely pro jeho rozhodovací činnost.

V oblasti správního trestání se uplatní také tzv. zásada subsidiarity trestního postihu. Ta podle odborné literatury vyjadřuje požadavek „omezit trestání na případy, kde je to odůvodněno závažností a společenskou nebezpečností protiprávních jednání, kdy je nezbytný zásah příslušných orgánů a kdy nedostačují jiné prostředky a nástroje“.⁴⁶⁷ Trest by měl proto nastoupit až subsidiárně, když jiné prostředky nevedou k cíli nebo jsou nedostatečné.

Pokud posuzuji § 12, musím zmínit rovněž tzv. zásadu absorpce zakotvenou ve druhém odstavci tohoto paragrafu. Podle této zásady typické pro správní trestání musí být za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uložena sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nej přísněji postižitelný. Správní orgán zde sice musí v rozhodnutí určit všechny prokázané přestupky, sankci však vyměří pouze podle toho ustanovení, které se vztahuje na přestupek nej přísněji postižitelný. Pokud by však nebylo vedeno společné řízení (a současně být ani vedeno nemělo, protože nebyly naplněny důvody k jeho uplatnění podle § 57 zákona o přestupcích), aplikovalo by se obecné pravidlo, podle kterého platí, že pokud se pachatel dopustil dvou a více přestupků, rozhodne správní orgán o vině u každého přestupku samostatně a za každý z těchto přestupků může uložit sankci.⁴⁶⁸

V souvislosti s přestupkovým řízením bych chtěl poukázat rovněž na tzv. zásadu materiální pravdy podle § 3 správního řádu, která uvádí, že správní orgán postupuje obecně tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Na rozdíl od § 32 odst. 1 správního řádu z roku 1967 již tedy není vyžadováno, aby byl zjištěn „přesně a úplně skutečný stav věci“, tedy objektivní pravda, což je v řadě případů nemožné, popř. zbytečné. Současné znění zásady materiální pravdy je správním řádem konkretizováno v jeho

⁴⁶⁷ HENDRYCH, D. a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 445

⁴⁶⁸ Viz blíže MATES, P. a kolektiv. *Základy správního práva trestního*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2002, s. 46.

§ 50 a násl., kde jsou upraveny podklady pro vydání rozhodnutí.⁴⁶⁹ Vzhledem k tomu, že otázku důkazních prostředků zákon o přestupcích vůbec neřeší, je nutno rovněž při vedení přestupkového řízení podpůrně vycházet právě z těchto ustanovení správního řádu. Také v přestupkovém řízení proto musí platit, že pokud v něm má být uložena povinnost, musí správní orgán i bez návrhu zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být tato povinnost uložena. Správní orgán není povinen zjišťovat spolehlivě úplný stav věci, ale stačí zjistit tolik informací, kolik je nezbytné pro konkrétní případ, resp. konkrétní rozhodnutí.⁴⁷⁰ Modifikaci zásady materiální pravdy představují v případě projednávání přestupků řízení příkazní a blokové, které umožňují vyřešit případ zjednodušeným způsobem tehdy, není-li o skutečném stavu věci pochyb a jeho další objasňování by již nebylo nezbytné.

Poslední zásadu správního řádu, kterou bych chtěl podrobněji zmínit, je zásada rovnosti vyjádřená jak v § 7 správního řádu, tak také v čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Není třeba zdůrazňovat, že současný správní řád vychází z materiálního pojetí účastenství a v souvislosti s tím rozlišuje dvě základní kategorie účastníků (podle § 27 odst. 1 a podle § 27 odst. 2). Rovnost pak posuzuje v rámci příslušné kategorie. „Zvýhodnění“ jedné kategorie oproti druhé (například při navrhování, aby jednání probíhalo veřejně, aby bylo přerušeno nebo třeba při doručování rozhodnutí) není však porušením této zásady, ale naopak zaručuje, aby hmotněprávní vztah účastníka k předmětu řízení odpovídal rovněž jeho procesním právům. Rovné postavení tedy nemají dotčené osoby absolutně, nýbrž s ohledem na své procesní postavení.⁴⁷¹ Z tohoto principu relativní rovnosti vychází také zákon o přestupcích, který obsahuje vlastní úpravu účastenství a v některých svých ustanoveních práva jednotlivých účastníků rozlišuje. Tuto speciální úpravu považuji za důvodnou, protože jasně vymezuje, kdo může být účastníkem řízení o přestupku, resp. některé jeho části, a co z tohoto účastenství vyplývá.

Další zásadou, která se uplatní v přestupkovém řízení, může být například (zde se však již nejedná o základní zásady činnosti správních orgánů) zásada písemnosti modifikována prováděním ústního jednání nebo zásada volného hodnocení důkazů. Naopak se zde oproti

⁴⁶⁹ Výčet důkazních prostředků uvedený ve správním řádu je pouze demonstrativní. Jako důkaz je možné uplatnit též (přestože tak správní řád výslovně nestanoví) například rekognici (tedy rozpoznání pachatele z více osob). To potvrdilo výslovně například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009 č.j. 7 Azs 22/2008-107.

⁴⁷⁰ Toto pravidlo koriguje věta, podle které musí být úkon učiněn v souladu s § 2 správního řádu, musí být tedy učiněn především v souladu se zákonem, a musí být ochráněn veřejný zájem.

⁴⁷¹ Toto pojetí potvrzuje rovněž judikatura Ústavního soudu. Například podle jeho nálezu ze dne 5. 11. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 6/96 (Sbírka nálezu a usnesení Ústavního soudu 1996, sv. 6, č. 113, s. 313) nelze rovnost chápat jako rovnost absolutní, ale jako rovnost relativní, tedy takovou, podle které nemají vznikat neodůvodněné rozdíly.

jiným správním řízením neuplatní zásada koncentrace ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu, kterou zmíním dále v souvislosti s opravnými prostředky.

Z hlediska zásad a principů správního trestání musím dále zdůraznit, že zohledňována musí být nejen ustanovení správního řádu, ale například také Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 ve znění pozdějších protokolů. Význam má zejména čl. 6 odst. 1 této úmluvy, podle kterého má každý právo, jedná-li se o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu, aby tato věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem. Trestním obviněním ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jsou podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům, policistům), resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím - viz nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99.⁴⁷²

Ke stejným závěrům dospělo rovněž rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009 č.j. 1 As 96/2008-115⁴⁷³, které mimo jiné uvedlo: „...přestupek spadá do pojmu „trestních obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy; osobě obviněné z přestupku tedy náleží procesní práva obdobná těm, jakých požívá obviněný z trestného činu. Ostatně kategorie přestupků a kategorie trestných činů tak, jak je vymezuje pozitivní právo, jsou sousedícími množinami skutkových podstat vyznačujícími se tu větší, tu menší mírou typové společenské škodlivosti, kterou jim však v konkrétním případě vždy připisuje zákonodárce; nelze tedy říci, že by určité skutkové podstaty byly imanentně nadány zcela určitou mírou této nežádoucí vlastnosti. Je poměrně běžné, že stejný čin bývá v různých údobích klasifikován postupně jako přestupek i jako trestný čin, podle toho, jak intenzivně zákon v dané chvíli vnímá jeho společenskou nebezpečnost. Jelikož společenská škodlivost (trestní zákon hovoří o „činech společensky nebezpečných“, zákon o přestupcích pak o „činech, které porušují nebo ohrožují zájem společnosti“) je kategorií spojitou (nestačí tedy o ní říci, zda tu je, či není přítomna, ale je třeba hlavně určit, v jaké míře je přítomna), není rozdíl mezi materiálním znakem přestupku a materiálním znakem trestného činu kvalitativní, nýbrž kvantitativní. I to jen dále dokládá těsné vazby mezi právem přestupkovým a právem trestním, zde v jeho hmotněprávní rovině; vzájemná blízkost obou právních oblastí vede k závěru, že by se nemělo

⁴⁷² Podobně konstatoval též nález Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 82/07.

⁴⁷³ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 7, č. 1856

zásadně lišit procesní postavení osob obviněných ze spáchání ať už přestupku, nebo trestného činu.“

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod zdůrazňuje rovněž presumpci nevinu nebo zákaz reformace *in peius*, které jsou zohledněny také zákonem o přestupcích. Zapomínat nelze ani na zásadu *in dubio pro reo*⁴⁷⁴. Podle ní platí, že pokud má soud o přestupku, resp. osobě, která jej spáchala, určité pochybnosti, musí je vždy zohlednit ve prospěch obviněného. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006 č.j. 2 As 46/2005-55⁴⁷⁵ zde konstatovalo, že „existuje-li ne zcela nepravděpodobná možnost, že deliktního jednání se dopustil někdo jiný než obviněný z přestupku, nelze jej za přestupek postihnout“. Připomenout je možné rovněž pravidlo, podle kterého je třeba vycházet (při změně právní úpravy) z toho znění, které je pro pachatele nejpříznivější. V případě trestných činů tak zmiňuje výslovně čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, nicméně platí to rovněž v řízení o přestupcích.⁴⁷⁶

Pro úplnost bych chtěl dodat, že základní principy trestního řízení i řízení o přestupcích či jiných správních deliktech si jsou v řadě směrů podobné, a proto dovozuje soudní judikatura v některých případech rovněž přípustnost analogie trestního práva pro přestupkové řízení. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009 sp. zn. 1 As 96/2008-115⁴⁷⁷ k tomu například uvedlo: „Jak judikatura opakovaně dovodila, platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestání soudní, a v řízení o přestupku je na místě analogicky aplikovat pravidla stanovená trestním právem, pokud samotný předpis správního práva vůbec neřeší spornou otázku a analogie není k újmě účastníka řízení.“ Podobně uvedlo též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2009 č.j. 2 As 60/2008-111.

5.2.3 Některé obecné procesní instituty a účastníci řízení

Před tím, než se dostanu k posouzení subsidiární aplikace správního řádu na vlastní průběh přestupkového řízení, bych chtěl v této kapitole vymezit některé obecné procesní instituty a popsat jednotlivé účastníky tohoto řízení. Zde pak zdůrazním, zda je v těchto případech podle mého názoru možné vycházet pouze z textu zákona o přestupcích nebo je nezbytné uplatnit subsidiárně správní řád.

⁴⁷⁴ Z lat. „v pochybnostech ve prospěch obviněného“.

⁴⁷⁵ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné na www.nssoud.cz

⁴⁷⁶ Viz blíže náleží Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002 sp. zn. III ÚS 611/01 (Sbírka náleží s usnesení Ústavního soudu, svazek 26, s. 253), který konstatoval přípustnost retroaktivity ve prospěch pachatele.

⁴⁷⁷ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 7, č. 1856

Úvodem bych chtěl učinit stručnou poznámku k možnosti změny místní příslušnosti. Zákon o přestupcích v § 55 odst. 3 předpokládá (stejně jako správní řád) provedení této změny, pokud by to mohlo usnadnit projednání přestupku, nebo by k této změně existoval jiný důležitý důvod, věc by mohla být, a to i bez souhlasu účastníků řízení, postoupena jinému věcně příslušnému správnímu orgánu, v jehož územním obvodu se pachatel zdržuje nebo pracuje. To umožňuje rovněž § 131 odst. 5 správního řádu. Stejně jako zákon o přestupcích nevyžaduje správní řád k této změně příslušnosti souhlas účastníka řízení a hovoří pouze o souhlasu správního orgánu, jemuž má být věc postoupena. Ani tohoto souhlasu pak není třeba v případech, kdy má žadatel v územním obvodu správního orgánu, jemuž má být věc postoupena, místo trvalého pobytu nebo sídlo, popřípadě se v tomto územním obvodu zdržuje. Domnívám se, že toto ustanovení zákona o přestupcích je s ohledem na subsidiární použití správního řádu nadbytečné a dostatečná by byla úprava změn příslušnosti podle správního řádu. V tomto názoru mě utvrzuje i skutečnost, že jak pro určení formy tohoto úkonu (usnesení, které se poznamenává do spisu), tak také pro provedení jiných změn příslušnosti, by musel být správní řád stejně podpůrně použit. Není totiž vyloučeno provést například delegování případu na jiný věcně příslušný správní orgán v případě, že by byla splněna některá z podmínek podle § 131 odst. 2 správního řádu.

K otázce jednacího jazyka musím uvést, že zákon o přestupcích vlastní úpravu této problematiky neobsahuje a postupuje se proto podpůrně podle § 16 správního řádu. Přesto však nelze tento paragraf správního řádu aplikovat v přestupkovém řízení doslova a odchylný výklad je třeba přijmout v případě § 16 odst. 3 správního řádu. Tento odstavec uvádí, že každý, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka zapsaného v seznamu tlumočnicků, kterého si obstará na své náklady. Pro interpretaci tohoto pravidla má totiž zásadní význam čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který stanoví, že každý, kdo je obviněn z trestného činu, má mimo jiné právo na bezplatnou pomoc. Jak bylo uvedeno u základních zásad v přestupkovém řízení, trestním obviněním ve smyslu čl. 6 odst. 1 této úmluvy jsou podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném, resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím.⁴⁷⁸

⁴⁷⁸ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99 nebo ze dne 17. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 82/07.

Vzhledem k tomu, že Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod je mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR, platí pro ni pravidlo, že „vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva“. Odlišnost toho, co stanoví mezinárodní smlouva podle čl. 10 Ústavy ČR (zde Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod), a toho, co stanoví zákon (zde správní řád), spočívá v tomto případě v otázce hrazení nákladů na tlumočníka. Podle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod to má být pro účastníka řízení bezplatné, tedy na náklady správního orgánu. Z toho vyplývá, že část ustanovení § 16 odst. 3 věty první správního řádu obsahující slova „kterého si obstará na své náklady“, je přinejmenším v řízeních o správních deliktech, ale spíše ve všech řízeních zahajovaných z moci úřední, neaplikovatelná. Právní úprava stanoví, že si tlumočníka obstará účastník řízení sám na své náklady, je vhodná pouze pro řízení o žádosti (tedy tam, kde účastník řízení sám po správním orgánu něco požaduje), nikoli však pro řízení zahajované z moci úřední (tedy tam, kde je řízení vedeno v zájmu veřejném, nikoli v zájmu účastníka řízení).⁴⁷⁹

Dále považuji za nezbytné vymezit, kdo má v přestupkovém řízení, resp. v jeho části postavení účastníka, a zda se jedná o účastníka řízení podle § 27 odst. 1 nebo podle § 27 odst. 2 správního řádu. Jak jsem uvedl v souvislosti se zásadou rovnosti, upravuje zákon o přestupcích sám problematiku účastníků řízení. V tomto případě však nelze hovořit o nadbytečné procesní odchylce od správního řádu, ale spíše o zpřesnění toho, kdo s ohledem na § 27 správního řádu a charakter přestupkového řízení postavení účastníka řízení skutečně má. Podle § 72 zákona o přestupcích jsou účastníky řízení o přestupku (i) obviněný z přestupku, (ii) poškozený, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem, (iii) vlastník věci, která může být zabrána nebo byla zabrána a (iv) návrhovětel, na jehož návrh bylo zahájeno řízení o přestupku.

Toto vymezení účastníků je podmíněno tím, jaké skutečnosti mohou být v řízení o přestupcích projednány (rovněž náhrada škody či zabránění věci), resp. jakým způsobem je možné toto řízení zahájit (i na návrh). Naproti tomu v případě řízení o jiných správních deliktech tyto skutečnosti zvláštními zákony předpokládány nejsou (řízení o jiných správních deliktech není zahajováno na návrh, nelze v něm projednávat náhradu škody a nerozhoduje se

⁴⁷⁹ Tento přístup potvrzuje rovněž závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 46, který uvádí: „je-li tím, kdo tlumočníka potřebuje, pachatel přestupku, je nutno se řídit výše zmíněnou úmluvou, která každému, kdo je obviněn z trestného činu (podle judikatury Evropského soudu se úmluva vztahuje též na řízení o správních sankcích před správními orgány) zaručuje bezplatnou pomoc tlumočníka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem (správním orgánem) nebo tímto jazykem nemluví.“

v něm, až na výjimky⁴⁸⁰, o zabrání věci), a proto je v nich účastníkem řízení standardně (nestanoví-li zvláštní zákon pro konkrétní případ jinak) pouze obviněný.

V souvislosti s tímto ustanovením může být sporné, zda se jedná o výčet taxativní a nerozšířitelný nebo o výčet pouze „zdánlivě taxativní“, tedy takový, který by bylo možné rozšířit o další účastníky zvláštním zákonem. V praxi totiž vzniká pochybnost o tom, jaké ustanovení je v tomto případě *lex specialis*. Právní komentáře se přiklání spíše k tomu, že tento výčet účastníků již rozšiřovat nelze. Například komentář k zákonu o přestupcích od autorů Červený, Šlouf v této souvislosti uvádí: „Jiné osoby nemohou být účastníky řízení o přestupku. V tomto směru nelze použít ustanovení § 14 spr. ř. (*správního řádu z roku 1967 – pozn. autora*) ani podpůrně.“⁴⁸¹

Osobně se však domnívám, že se jedná pouze o zdánlivou taxativnost a úprava podle jiných zákonů může i toto ustanovení prolomit. Příkladem by zde mohl být § 71 zákona č. 114/1991 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého jsou obce ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody. Domnívám se tedy, že pokud by bylo vedeno přestupkové řízení o některém z přestupků podle § 87 zákona o ochraně přírody a krajiny, bylo by ustanovení § 71 tohoto zákona ve vztahu k § 72 zákona o přestupcích *lex specialis* a uplatnilo by se přednostně (účastníkem řízení by tedy byla i obec, pokud by v téže věci nerozhodovala jako orgán ochrany přírody).

Z povahy věci je třeba, aby byl účastníkem řízení o přestupku obviněný z tohoto přestupku. Ten jako jediný z výčtu podle § 72 přestupkového zákona musí být účastníkem řízení vždy. Ustanovení § 73 zákona o přestupcích přiznává obviněnému, který je účastníkem podle § 27 odst. 1 písm. b) *správního řádu*, výslovně rovněž určitá práva a stanoví, že obviněný z přestupku má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, má právo uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu a právo podávat návrhy a opravné prostředky. Dále má právo vyjádřit se k případné podjatosti osob vyřizujících jeho případ nebo právo na projednání jeho přestupku na prvním stupni při ústním jednání.⁴⁸² Většina těchto práv je ve světle *správního řádu* podle mého

⁴⁸⁰ V případě jiných správních deliktů bývá sankcí zpravidla pokuta, nicméně v určitých specifických případech mohou být uloženy i sankce jiné. Konkrétně možnost vydat rozhodnutí o propadnutí či zabrání věci za správní delikt zakotvuje § 36 zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů.

⁴⁸¹ ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V. *Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů*. 7. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2001, s. 130

⁴⁸² Projednat přestupek v nepřítomnosti obviněného lze pouze tehdy, jestliže obviněný odmítne, ač byl řádně předvolán, dostavit se k projednání nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.

názoru nadbytečná, protože by musela platit stejně. Smysl tak má pouze zdůraznění práva na projednání přestupku při ústním jednání, což správní řád obecně nevyžaduje.

Ve správním řádu jsou pak zakotvena v podstatě všechna výše uvedená práva, tedy jak právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy (§ 36 odst. 1), právo vyjádřit v řízení své stanovisko a obdržet informace o řízení (§ 36 odst. 2), právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3), tak také právo podávat opravné prostředky (§ 81 odst. 1, § 100 odst. 1 nebo například § 175). K právu navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy lze dodat, že v řízení o přestupku může být sporná aplikace věty za středníkem v § 36 odst. 2 správního řádu, podle kterého lze usnesením omezit dobu (koncentrovat), dokdy mohou účastníci činit své návrhy. Existují totiž názory, se kterými souhlasím, že v přestupkovém řízení by toto právo omezeno být nemělo. Stejně tak nelze podle soudní judikatury uplatnit tzv. koncentrační zásadu podle § 82 odst. 4 správního řádu.

V případě dalších účastníků řízení již sice jednotlivá práva vypočtena nejsou, mohou však díky subsidiárnímu použití správního řádu uplatňovat práva zakotvená pro všechny účastníky řízení přímo ve správním řádu. Stejně tak může obviněný z přestupku uplatňovat i další práva zakotvená přímo ve správním řádu, i když je zákon o přestupcích nezmiňuje. Jedná se například o právo na nahlížení do spisu, právo na poučení o procesních právech v řízení, právo požádat o veřejné projednání případu, právo na oznámení rozhodnutí a vyznačení na něm doložky právní moci nebo právo, aby byl informován o výsledku svědků prováděném správním orgánem. Jak jsem totiž zdůraznil dříve, speciální úprava určité problematiky nevylučuje podpůrné použití obecné úpravy této problematiky ve zbytku.

Spolu s obviněným z přestupku jsou účastníkem řízení i další osoby tehdy, pokud jsou přestupkovým řízením dotčeny ve smyslu § 72 písm. b) až c) přestupkového zákona. Je-li tedy v přestupkovém řízení projednávána otázka náhrady majetkové škody, která byla způsobena přestupkem, je účastníkem řízení též poškozený. Ten ale není účastníkem ve vztahu k celému řízení, ale jen k té jeho části, ve které jde o projednávání náhrady této majetkové škody (tedy v tomto adhezním řízení). S ohledem na to je pak upraven rozsah jeho práv, zejména práva podat odvolání.

Poškozeným může být i fyzická osoba, které byla přestupkem způsobena újma na zdraví, a to s odkazem na občanský zákoník. Podle § 446 občanského zákoníku se totiž majetkovou škodou rozumí ztráta na výdělku po dobu pracovní neschopnosti, která činí rozdíl mezi jeho průměrným výdělkem před poškozením a nemocenským. Naproti tomu osoba, které byla způsobena škoda, ale která se k řízení nepřipojila (například proto, že se

s pachatelem přestupku již finančně vyrovnala), postavení účastníka řízení nemá. Z tohoto vyplývá, že je na poškozeném, aby se sám postavení účastníka řízení dovolával, a uplatní se zde zásada *vigilantibus iura*.⁴⁸³

Účastníkem přestupkového řízení může být dále vlastník věci, která v tomto řízení může být zabrána nebo byla zabrána. Zde, stejně jako v případě náhrady škody, je však účastenství vázáno jen na tu část řízení, která se týká zabránění věci, a kdy se tak rozhoduje o jeho právech. I zde se pak rozhoduje o právech vlastníka, resp. poškozeného a přestupkový zákon jim přiznáním postavení účastníka řízení zaručuje, aby mohli účinně bránit svá majetková práva. V obou případech se proto musí podle mého názoru jednat o účastníka podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu. Tento výklad zastává rovněž odborná literatura.⁴⁸⁴

Dále může být účastníkem přestupkového řízení navrhovatel, ovšem pouze v případě projednávání tzv. návrhových přestupků ve smyslu § 68 odst. 1 přestupkového zákona.⁴⁸⁵ Navrhovateli se rozhodnutím přestupkového orgánu žádná práva anebo povinnosti nezakládají, nemění ani neruší (nemá například právo na vyslovení viny obviněného), ani se mu jejich existence autoritativně nepotvrzuje, a bývá proto sporné, zda má postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 1 (řízení zde bylo zahájeno na jeho návrh podobně jako v případě řízení o žádosti) nebo podle § 27 odst. 2 správního řádu.

Touto problematikou se zabývala například Helena Prášková⁴⁸⁶, která se přiklonila k názoru, že navrhovatele zde nelze srovnávat s žadatelem ve smyslu § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu a o účastníka „hlavního“ se proto nejedná. Naproti tomu postavení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu přiznává navrhovateli Josef Vedral⁴⁸⁷ a přiznávám mu jej v komentáři k zákonu o přestupcích⁴⁸⁸ také já, protože navrhovateli jsou přiznána fakticky stejná dispoziční oprávnění, jako má žadatel v řízeních zahajovaných na žádost. Navíc je oproti účastníkům řízení podle § 72 písm. b) a c) zákona o přestupcích jeho postavení nejsilnější, netýká se totiž pouze určité části přestupkového řízení, ale řízení celého.

⁴⁸³ Z lat. „bdělým náleží práva“.

⁴⁸⁴ Například HENDRYCH, D. a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 464 nebo PRÁŠKOVÁ, H. Nový správní řád a řízení o správních deliktech. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 287.

⁴⁸⁵ Jde o přestupky podle § 49 odst. 1 písm. b) a c) nebo podle § 50 spáchané vůči osobě blízké, resp. podle § 49 odst. 1 písm. a) spáchané vůči komukoli.

⁴⁸⁶ PRÁŠKOVÁ, H. Nový správní řád a řízení o správních deliktech. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 287

⁴⁸⁷ VEDRAL, J. Přestupkové řízení a nový správní řád. *Správní právo*, 2006, č. 3, s. 160

⁴⁸⁸ JEMELKA, L. VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 341

V postavení jednotlivých kategorií účastníků řízení spatřuji, na rozdíl od obecné úpravy podle správního řádu, ještě další rozdíl. Pouze obviněný z přestupku má totiž právo se proti rozhodnutí o přestupku odvolat v plném rozsahu.⁴⁸⁹ Naproti tomu poškozený a vlastník zabrané věci je ve svém právu podat odvolání omezen tím, že poškozený tak může učinit pouze ve věci náhrady škody a vlastník zabrané věci pouze proti té části rozhodnutí, ve které se ono zabránění vyslovuje. Navrhovatel se může odvolat jen proti té části rozhodnutí, která se týká vyslovení viny obviněného z přestupku nebo povinnosti navrhovatele nahradit náklady řízení a dále proti rozhodnutí o zastavení řízení. Možnosti odvolání těchto dalších účastníků řízení je tedy celkem logicky vázáno na tu část řízení, která se jich přímo týká.⁴⁹⁰

Pro úplnost mohu dodat, že zmíněný orgán sociálně-právní ochrany dětí nebo zákonný zástupce mladistvého účastníkem řízení není. Mají sice právo účastnit se ústního jednání (§ 74 odst. 2), podat odvolání (§ 81 odst. 1) či podat návrh na upuštění od výkonu zbytku zákazu činnosti (§ 92 odst. 1), domnívám se však, že tím nezískávají postavení účastníka řízení. Připravovaný ale neschválený návrh nového zákona o odpovědnosti za přestupky a o řízení o nich (zákon o přestupcích) hovořil v jejich případě o osobách zúčastněných na řízení.⁴⁹¹

5.2.4 Proces před zahájením řízení

V této a v následujících kapitolách se budu zabývat otázkou podpůrné aplikace správního řádu v jednotlivých fázích projednávání přestupku. Co se týče postupu před zahájením řízení, je třeba zdůraznit, že jej neupravují pouze ustanovení o součinnosti, podávání vysvětlení nebo odložení věci podle zákona o přestupcích (viz jeho § 58 až § 66), ale rovněž související ustanovení správního řádu. Podle správního řádu lze ještě před tím, než je přestupkové řízení zahájeno, učinit určité úkony. Může se jednat o zajištění důkazů (zde se postupuje výlučně podle správního řádu⁴⁹²), nebo také o přijímání podnětů k zahájení přestupkového řízení a podávání vysvětlení.

⁴⁸⁹ Za mladistvého by mohl podat odvolání, ovšem pouze v jeho prospěch, také jeho zákonný zástupce a orgán vykonávající sociálně-právní ochranu dětí.

⁴⁹⁰ Omezené možnosti odvolání zná rovněž správní řád, a to nejen v případě účastníků podle § 27 odst. 2 u sporného řízení (kteří se mohou odvolat pouze v případě, že se odvolal také navrhovatel nebo odpůrce), ale rovněž v případě některých procesních rozhodnutí. Například usnesení o ustanovení opatrovníka podle § 32 správního řádu se oznamuje pouze opatrovníkovi a opatrovanci. Pouze tyto osoby mají právo podat proti usnesení o ustanovení opatrovníka odvolání.

⁴⁹¹ Osoby zúčastněné na řízení upravuje výslovně například soudní řád správní (viz jeho § 34), resp. upravoval je zákon o správě daní a poplatků (viz jeho § 7).

⁴⁹² Srov. § 138 správního řádu.

Pokud jde o podněty a informace odůvodňující zahájení přestupkového řízení (obsahující skutečnosti nasvědčující tomu, že byl přestupek spáchán)⁴⁹³, jedná se o podněty k zahájení řízení ve smyslu § 42 správního řádu. Nad rámec § 42 správního řádu zákon o přestupcích stanoví, že se v tomto oznámení uvede zejména, který přestupek je ve skutku spatřován, důkazní prostředky, které jsou oznamovateli známy a které prokazují, že jde o přestupek a že byl spáchán určitou osobou. Oznámení učiněné orgánem Policie České republiky musí navíc v případě některých přestupků [například přestupku proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití (nasvědčují-li okolnosti tomu, že v jejich důsledku došlo k ublížení na zdraví), proti majetku apod.] předcházet nezbytná šetření ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem.

Navíc je v § 58 odst. 4 zákona o přestupcích stanoveno, že pokud se orgán Policie České republiky dozví o přestupku od občana, vyrozumí jej na jeho žádost do třiceti dnů o provedených opatřeních. Toto vyrozumění zde tedy probíhá automaticky bez toho, že by o něj muselo být speciálně žádáno, jak by vyplývalo z obecné úpravy podle § 42 správního řádu. Podobnost s § 42 správního řádu je však možné nalézt v § 67 odst. 4 zákona o přestupcích, podle kterého musí být o opatřeních učiněných na základě oznámení oznamovatel vyrozuměn do 30 dnů pouze tehdy, pokud o to požádal. V uvedených případech nelze podle mého názoru hovořit o nadbytečných procesních odchylkách a upřesnění zakotvená v zákoně o přestupcích mají svůj význam, který vyplývá (např. v případě provádění zmíněných šetření) z charakteru přestupkového řízení (povinné informování oznamovatele považují za pozitivní, protože ten tak vždy získává informaci o tom, zda bylo jeho oznámení o přestupku přínosné nebo nikoli).

V § 60 zákona o přestupcích je upraveno podávání vysvětlení (v době před zahájením správního řízení) podobně jako je tomu v § 137 správního řádu. Zatímco zákon o přestupcích uvádí, že každý je povinen podat správním orgánům nezbytné vysvětlení k prověření došlého oznámení o přestupku,⁴⁹⁴ ustanovení § 137 správního řádu hovoří o tom, že správní orgán opatřuje vysvětlení k prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění, která by

⁴⁹³ Viz § 58 zákona o přestupcích, podle kterého oznamují státní orgány, orgány policie a obce příslušným správním orgánům přestupky (přesněji řečeno podezření na ně), o nichž se dozví, pokud je nemohou projednat samy. Povinnost oznamovat podezření, že byl spáchán přestupek nebo jiný správní delikt, stanoví například také § 10 odst. 2 zákona o obecní policii (toto oznámení musí být doloženo důvody nebo důkazy, o něž se podezření opírá).

⁴⁹⁴ Z logiky věci se podávání vysvětlení uplatní pouze u přestupků „nenávrhových“, tedy těch, které jsou podle § 67 zákona o přestupcích zahajovány z moci úřední. Pouze u nich totiž správní orgán zkoumá, zda je dán důvod pro zahájení správního řízení. Naproti tomu u tzv. návrhových přestupků podle § 68 zákona o přestupcích nezávisí zahájení správního řízení o přestupku na posouzení správního orgánu, ale na tom, je-li k tomu podána žádost od osoby k tomu oprávněné.

mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední. Správní řád navíc dodává, že správní orgán opatřuje i vysvětlení potřebná k určení předpokládaného rozsahu podkladů pro rozhodnutí, stanoví-li tak zvláštní zákon. Základ obou těchto úprav je tedy stejný, pouze správní řád se krom toho vztahuje rovněž na jiné podněty a na vlastní zjištění správního orgánu. Navíc uvádí, že vysvětlení lze požadovat pouze tehdy, pokud nelze zjistit rozhodné skutečnosti úředním postupem.

Osobně se k tomu domnívám⁴⁹⁵, že přestože zákon o přestupcích neuvádí, že by před požadováním vysvětlení od fyzických a právnických osob mělo být preferováno zjištění rozhodných skutečností úředním postupem, nelze konstatovat, že by to neplatilo. Naopak jsem toho názoru, že s ohledem na zásadu subsidiarity uplatnění vrchnostenské veřejné moci mohou správní orgány zasahovat do práv dotčených osob pouze v nezbytném rozsahu a mohou-li rozhodné skutečnosti zjistit od jiných správních orgánů, musí tento postup preferovat.

Obdobné jsou v zákoně o přestupcích i ve správním řádu nejen důvody pro požadování uvedených vysvětlení, ale také důvody pro jejich odepření. K tomu doplním, že omezení zakotvená v zákoně o přestupcích jsou podle mě zohledněna rovněž správním řádem, kde je navíc uvedena možnost odepřít podání vysvětlení tehdy, pokud by tím mohlo být způsobeno nebezpečí postihu i za jiný správní delikt než přestupek (a to jak sobě, tak také osobě blízké).

Zákon o přestupcích i správní řád navíc shodně předpokládají možnost uložení pořádkové pokuty až do výše 5 000 Kč (podle správního řádu za bezdůvodné odepření podat vysvětlení, podle zákona o přestupcích za bezdůvodné odmítnutí podat vysvětlení nebo za nedostavení se na výzvu ke správnímu orgánu bez závažných důvodů). Pouze před 1. červencem 2006 existoval rozdíl v tom, že podle zákona o přestupcích mohla činit maximální výše uložené pořádkové pokuty 1000,- Kč. V současnosti je však téměř shodná právní úprava v obou právních předpisech nadbytečná. Domnívám se proto, že dostatečná by zde byla pouze úprava § 137 správního řádu, která stanoví rovněž to, že vysvětlení může správní orgán požadovat jen tehdy, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem, a to, že při opatřování vysvětlení se obdobně užijí ustanovení správního řádu o předvolání a předvedení.⁴⁹⁶ Tato ustanovení by měla být podle mého názoru aplikovatelná

⁴⁹⁵ Podrobněji se k tomu vyjadřuji v publikaci JEMELKA, L. VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 305

⁴⁹⁶ Ustanovení § 60 správního řádu, které upravuje předvedení, hovoří sice pouze o účastníkovi řízení nebo o svědkovi, v případě postupu před zahájením řízení však nelze o účastnících ani svědcích ještě hovořit. Z povahy věci se proto musí jednat o osobu předvolanou k podání vysvětlení.

rovněž v přestupkovém řízení. Jak jsem totiž uvedl v kapitole vymezující základní pojmy, ze skutečnosti, že zvláštní právní předpis obsahuje určitou vlastní úpravu, nevyplývá, že platí pouze ona. Naopak, v otázkách zvláštní úpravou neřešených se musí podpůrně uplatnit i úprava obecná. Rovněž tato skutečnost dokládá, že se v případě § 60 zákona o přestupcích jedná o nadbytečné ustanovení.

Posledním institutem, nad kterým je vhodné se ve fázi před zahájením přestupkového řízení pozastavit, je odložení věci. Nejde mi o důvody, na základě kterých tak správní orgán činí, ale o procesní režim, jak k tomu dochází. Ustanovení § 66 odst. 4 přestupkového zákona výslovně stanoví, že se o odložení věci rozhodnutí nevydává a poškozený (pouze on) se o tomto odložení vyrozumí. Jak uvádí rovněž odborné články „institut odložení věci podle § 66 zákona o přestupcích nelze zaměňovat se stejně označeným institutem obsaženým ve správním řádu (§ 43 správního řádu), který se sice také váže na postup správního orgánu před zahájením řízení, ale pouze jde-li o řízení o žádosti“.⁴⁹⁷

Úprava § 66 odst. 4 přestupkového zákona je tak obdobou nikoli § 43 správního řádu, ale § 42 tohoto zákona, který upravuje přijímání podnětů k zahájení řízení z moci úřední bez toho, že by zde docházelo k vydávání nějakého rozhodnutí. O žádných právech či povinnostech se v těchto případech totiž nerozhoduje. Pokud by někdo podal podnět správnímu orgánu k zahájení řízení (například i přestupkového), nemá právní nárok na to, aby bylo řízení skutečně zahájeno. Tuto skutečnost potvrdilo například usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2001 sp. zn. II ÚS 345/2001⁴⁹⁸, které konstatovalo, že stejně jako v případě trestního stíhání neexistuje žádné ústavně zaručené subjektivní právo na to, aby byla jiná osoba stíhána pro správní delikt.⁴⁹⁹ Zmíněné usnesení Ústavního soudu dále uvádí, že stíhání pachatele správního deliktu, respektive potrestání tohoto pachatele je věcí vztahu mezi státem a tímto pachatelem a nikoli věcí jiných osob.

Skutečnost, že se zde nevydává žádný typ rozhodnutí, však neznamená, že by byl tento postup úplně neformální. S ohledem na § 158 odst. 1 a § 180 odst. 2 správního řádu se zde jedná o úkon, na který dopadá část čtvrtá správního řádu, a uplatní se zde proto ustanovení o jednacím jazyku, úprava doručování a pochopitelně též základní zásady činnosti správních orgánů. Nemohu proto souhlasit ani s názorem, že „odložení věci je opatřením

⁴⁹⁷ VEDRAL, J. Přestupkové řízení a nový správní řád. *Správní právo*, 2006, č. 3, s. 153

⁴⁹⁸ Ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu neuveřejněno, dostupné na nalus.usoud.cz.

⁴⁹⁹ Na druhou stranu však nezávisí na libovůli správního orgánu, jestli řízení zahájí nebo nikoli, a pokud nastane skutečnost předvídaná zákonem, má povinnost řízení zahájit.

správního orgánu, které se nedá přezkoumat podle správního řádu⁵⁰⁰, který uvádí komentář k zákonu o přestupcích z doby před přijetím současného správního řádu. Současný správní řád totiž předpokládá přezkoumatelnost tohoto odložení prostřednictvím § 156 správního řádu (dle něj lze přiměřeně použít ustanovení o přezkumném řízení rovněž pro tyto případy a případně nezákonné odložení věci zrušit).

Ustanovení § 43 správního řádu by mohlo být uplatněno pouze v případě návrhových přestupků podle § 68 zákona o přestupcích. Tuto skutečnost potvrzuje rovněž rozhodnutí Nejvyššího právního soudu ze dne 13. 8. 2009 č.j. 9 As 57/2008-35.⁵⁰¹

5.2.5 Přestupkové řízení na prvním stupni

Přestupková řízení se s ohledem na § 67 zákona o přestupcích obecně zahajují ex officio a pouze v případě tzv. návrhových přestupků se z povahy věci jedná o řízení zahájené na základě návrhu. Oznámení o přestupku není (na rozdíl od návrhu podle § 68 zákona o přestupcích) podáním ve smyslu § 37 správního řádu a nemusí proto splňovat všechny náležitosti tohoto paragrafu. Náležitosti oznámení jsou zakotveny v § 58 odst. 1 zákona o přestupcích (v oznámení se uvede zejména, který přestupek je ve skutku spatřován, důkazní prostředky, které jsou jim známy a které prokazují, že jde o přestupek a že byl spáchán určitou osobou), ovšem pouze pro státní orgány, orgány policie a obce (nikoli již pro oznámení dalších osob). Správně by však podle mého názoru mělo platit, že správní orgány budou stíhat všechny delikty, o nichž se dozví, bez ohledu na to, jestli jsou tyto náležitosti dodrženy nebo nikoli.

Pokud by mělo dojít k postoupení věci podle § 71 zákona o přestupcích, domnívám se, že by se § 12 či § 131 odst. 5 správního řádu neaplikoval ani podpůrně, protože tato ustanovení (byť se jedná rovněž o postoupení) se týkají zcela odlišných případů. V případě § 71 zákona o přestupcích se jedná o postoupení věci (nikoli o postoupení podání účastníka řízení), o kterém se žádné rozhodnutí ani usnesení nevydává (na rozdíl od § 12 či § 131 odst. 5 správního řádu). Neuplatnil by se ani § 181 správního řádu, podle kterého se sice vydávají usnesení i při postupu správních orgánů podle jiných zákonů (v případech, kdy se podle správního řádu vydávají usnesení), ovšem pouze tehdy, pokud se podle zvláštních předpisů nějaké rozhodnutí vydává. To však není tento případ. Postoupení by zde proto spadalo stejně jako odložení věci pod část čtvrtou správního řádu.

⁵⁰⁰ Srov. komentář k § 66 - ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V. *Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů*. 7. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2001, s. 123

⁵⁰¹ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 12, č. 1949

V případech podle § 68 zákona o přestupcích, kdy je možné projednat určité přestupky pouze na návrh, je řízení o přestupku zahájeno doručením tohoto návrhu věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Tento návrh, který podává postižená osoba, resp. její zákonný zástupce či opatrovník, je podáním vůči správnímu orgánu podle § 37 správního řádu, resp. „jiným návrhem“ podle § 44 odst. 2 tohoto zákona. Podle § 68 odst. 2 zákona o přestupcích musí být v návrhu uvedeno, kdo je postiženou osobou, koho označuje navrhovatel za pachatele a kde, kdy a jakým způsobem měl být přestupek spáchán. Současně by se podpůrně použil § 37, resp. 45 správního řádu. Pokud by návrh tyto náležitosti neměl, postupovalo by se podle správního řádu a aplikoval se jeho § 37 odst. 3, resp. § 45 odst. 2 s možností případného přerušení⁵⁰² či dokonce zastavení řízení (pokud by nebyly odstraněny podstatné vady, které brání v řízení pokračovat).⁵⁰³ Podobně jako v případě náležitostí podání podle jiných zákonů, ani zde nelze hovořit o nadbytečné procesní odchylce, protože s ohledem na charakter řízení jsou údaje požadované v § 68 odst. 2 zákona o přestupcích zcela logicky nezbytné.

Otázkou by v této souvislosti mohlo být to, jak postupovat, pokud určitý skutek naplňuje znaky přestupku návrhového i nenávrhového (například došlo k ublížení na zdraví osobě blízké a současně tím bylo vzbuzeno veřejné pohoršení). Pavel Mates k tomu správně poznamenává: „V takovém případě bude třeba postupovat z úřední povinnosti, pokud se týče nenávrhového přestupku, kdežto ohledně druhého by se muselo vyčkat podání návrhu, a pokud k němu nedošlo, pouze v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč nemohl být přestupek projednáván.“⁵⁰⁴

K průběhu přestupkového řízení musím navíc dodat, že se v něm (na prvním stupni) koná vždy ústní jednání. I když je pro správní řízení (na rozdíl od řízení soudního) obecně typická spíše neveřejnost a písemnost, neznamená to, že některé zákony nemohou ústní jednání vyžadovat. Nezbytnost ústního jednání vyžaduje vedle zákona o přestupcích rovněž například § 115 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), nebo zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a to v případě územního i stavebního řízení.

Konání ústního jednání je předvídáno v § 49 odst. 1 správního řádu, podle kterého nařídí správní orgán ústní jednání v případech, kdy to stanoví zákon. Ustanovení § 74 zákona o přestupcích nepovažuji za nadbytečné, protože vyjádření účastníka nebo vyslechnutí svědků

⁵⁰² Srov. § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu.

⁵⁰³ Srov. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

⁵⁰⁴ MATES, P. a kolektiv. *Základy správního práva trestního*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2002, s. 61

na ústním jednání může výrazně napomoci zjištění pravého stavu věci v rozsahu, který je podle § 3 správního řádu nezbytný. I když je podle zákona o přestupcích vedení ústního jednání povinné, neznamená to, že jeho nekonání způsobuje automaticky vadu, která musí činit celé řízení nezákonným. To potvrzuje například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2005 č.j. 3 As 46/2004-60⁵⁰⁵, které uvedlo: „skutečnost, že správní orgán I. stupně neprovedl ústní jednání, je vadou řízení, ovšem v projednávané věci s ohledem na výše uvedené nešlo o takovou vadu, která by mohla ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí.“

Pokud jde o další skutečnosti související s ústním jednáním, uplatní se zde § 49 správního řádu. Je sporné, zda může být v případě zákona o přestupcích připuštěna veřejnost ústního jednání, jak předpokládá správní řád. Pavel Mates k tomu uvádí: „Zákon o přestupcích tuto úpravu neobsahuje, lze však soudit, že by správní orgán nemohl určit veřejnost řízení. Tomuto argumentu svědčí ustanovení § 80 zákona o přestupcích, který vylučuje, aby rozhodnutí o přestupku bylo doručeno veřejnou vyhláškou.“⁵⁰⁶ Osobně se však domnívám, že vedení veřejného ústního jednání vyloučeno není. Důvodem toho, proč rozhodnutí o přestupku nelze doručit veřejnou vyhláškou, je především skutečnost, že obviněný nemá být vedle například pokuty či zákazu činnosti trestán též tím, že je rozhodnutí o jeho přestupku zveřejněno. K tomu zde ovšem nedochází a na veřejné projednávání přestupku nelze nahlížet stejně jako na zveřejnění rozhodnutí. Jsem proto toho názoru, že pokud by chtěl zákonodárce vyloučit potenciální veřejnost ústního jednání o přestupku, kterou subsidiárně použitelný správní řád umožňuje, musel by tak učinit výslovně.

Pozornost si bezesporu zaslouží rovněž institut zastavení řízení. Je otázkou, jakou formou řízení podle § 76 zákona o přestupcích zastavit. I když zákon o přestupcích předpokládá vydání „rozhodnutí“ (viz § 76 odst. 3), podle § 181 správního řádu by zde mělo být, stejně jako v případě § 66 správního řádu, vydáno usnesení.

Domnívám se, že v těchto případech musí být rozlišováno, z jakých důvodů k zastavení řízení došlo, zda z důvodů procesních nebo věcných. Správní řád upravuje zastavování řízení z procesních důvodů, které nemají účinky věci pravomocně rozhodnuté a nezakládají překážku rei iudicatae. Tomu však neodpovídají důvody pro zastavení řízení podle § 76 odst. 1 písm. a), b), c) a j)⁵⁰⁷ zákona o přestupcích, kdy se o zastavení řízení

⁵⁰⁵ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné na www.nssoud.cz

⁵⁰⁶ MATES, P. Správní trestání. In *Správní řád v praxi*. Praha: Verlag Dashoefer, 2008

⁵⁰⁷ Jedná se o důvody spočívající v tom, že a) skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem, b) skutek nespáchal obviněný z přestupku, c) spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému

z procesních důvodů nejedná. Bez ohledu na jejich označení by s nimi mělo být po věcné stránce nakládáno jako s meritorním rozhodnutím. Tato rozhodnutí se účastníkům řízení oznamují a lze je podle § 76 odst. 2 zákona o přestupcích napadnout odvoláním (což u jiných případů zastavení řízení podle zákona o přestupcích možné není). Vyloučeno by nebylo ani uplatnění dalších prostředků nápravy (přezkumného řízení či obnovy řízení) a vznikala by zde překážka věci rozhodnuté.

Pouze v ostatních případech § 76 (např. při zániku odpovědnosti za přestupek, zjištění překážky věci rozhodnuté, při uzavření smíru apod.) se jedná o zastavení řízení z procesních důvodů. Rozhodnutí o tomto zastavení řízení se pouze vyznačí ve spisu a účastníci řízení se o něm vyrozumí (rozhodnutí jim není oznamováno doručením stejnopisu do vlastních rukou). S ohledem na § 66 odst. 2 ve vazbě na § 181 správního řádu by se zde tedy vydávalo usnesení, které se pouze poznamenává do spisu.

Pro úplnost musím k zastavení přestupkového řízení dodat, že podle mého názoru lze vedle důvodů pro zastavení podle § 76 zákona o přestupcích uplatnit rovněž důvody pro zastavení řízení, které stanoví § 66 správního řádu.⁵⁰⁸ Znovu zde tedy platí můj předpoklad, že úprava určité problematiky ve zvláštním zákoně nevylučuje možnost uplatnit podpůrně správní řád na skutečnosti v tomto zákoně neuvedené.

K rozhodnutí o přestupku bych chtěl zmínit, že zákon o přestupcích stanoví nad rámec § 67 a násl. správního řádu rovněž další náležitosti, které je třeba dodržet. Podle § 77 zákona o přestupcích musí výrok rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce, o započtení doby do doby zákazu činností, o uložení ochranného opatření, o nároku na náhradu škody a o náhradě nákladů řízení. S ohledem na subsidiární použití správního řádu je navíc nezbytné uvést zejména označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

Určitá odchylka od správního řádu je dále stanovena v případě doručování rozhodnutí. Podle § 80 zákona o přestupcích platí, že rozhodnutí o přestupku není možné doručit veřejnou

z přestupku prokázáno, j) návrhovač vzal svůj návrh na zahájení řízení zpět nebo se, ač řádně a včas předvolán, k ústnímu jednání bez náležité omluvy nebo bez důležitého důvodu nedostavil.

⁵⁰⁸ Například při zahájení řízení o přestupku, o kterém by bylo teprve dodatečně zjištěno, že je návrhovým a návrh na jeho projednání osobou k tomu oprávněnou podán nebyl, by mělo dojít k zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu (usnesením, které se pouze poznamenává do spisu), neboť odpadl (resp. nikdy nebyl) důvod, pro který bylo řízení o přestupku zahájeno.

vyhláškou. Je sice pravda, že ani správní řád obecně nepředpokládá doručování rozhodnutí ve věci samé veřejnou vyhláškou⁵⁰⁹, za podmínek § 25 správního řádu by však k tomu obecně dojít mohlo. Zákon o přestupcích nicméně tuto možnost vylučuje a nejedná se podle mě o nijak bezdůvodnou odchylku.

Pokud jde o problematiku nákladů řízení, předpokládá zákon o přestupcích stejně jako správní řád ukládání její náhrady paušální částkou. Přestože byly § 79 odst. 5 správního řádu a jeho prováděcí vyhláška č. 520/2005 Sb. inspirovány zákonem o přestupcích a vyhláškou č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích, ve znění vyhlášky č. 340/2003 Sb., nejsou (dle mého názoru bohužel) ustanovení týkající se této paušální částky nákladů řízení stejné.

Shodná je výše paušálních částek nákladů řízení, a to jak pro osobu, která byla uznána vinným z přestupku, resp. navrhovatele, bylo-li řízení zahájené na jeho návrh zastaveno podle § 76 odst. 1 písm. a), b), c) nebo j) zákona o přestupcích, tak také pro účastníka řízení, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti. Nemají proto vznikat nedůvodné rozdíly mezi paušálními náklady v přestupkovém řízení a v řízení o jiném správním deliktu.

Rozdíl je ovšem v tom, že podle přestupkového zákona lze z důvodů zvláštního zřetele hodných od uložení povinnosti nahradit náklady řízení zcela nebo zčásti upustit. Správní řád však v těchto případech (hodných zvláštního zřetele) umožňuje paušální částku nákladů řízení pouze snížit. I v případě jejího snížení by proto měla být určitá minimální suma (např. 100 Kč) zachována. Domnívám se, že k tomuto rozdílnému přístupu není důvod a pokud je možné úplné upuštění o uložení této paušální částky v případě přestupků, mělo by to platit stejně i pro jiné správní delikty. Jako přesnější zde tedy považuji formulaci obsaženou v zákoně o přestupcích, a to stejně jako v případě další odchylky týkající se uplatnění paušální částky nákladů řízení v blokovém a příkazním řízení.

Zatímco zákon o přestupcích v § 79 odst. 2 jasně zakotvuje, že povinnost nahradit náklady řízení nelze uložit v blokovém ani v příkazním řízení, správní řád pro příkazní řízení v § 150 nic takového nestanoví. Vzniká pak otázka, jestli v případě postupu podle § 150 správního řádu musí dojít k jejímu uložení. Ve svém komentáři ke správnímu řádu jsem v souladu s názorem Ministerstva vnitra coby gestorem správního řádu původně uvedl, že by být uložena měla, protože ji správní řád na rozdíl od zákona o přestupcích nevylučuje.⁵¹⁰

⁵⁰⁹ S ohledem na § 19 správního řádu se rozhodnutí doručuje do vlastních rukou nebo elektronicky s případným využitím datové schránky (pokud je adresátu rozhodnutí zřízena).

⁵¹⁰ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 475

Po zralé úvaze se však nyní domnívám, že právě proto, že ve zjednodušené formě řízení nevznikají téměř žádné náklady, nebo náklady pouze minimální, nebylo potřeba upravovat jejich náhradu. Navíc by taková odchylka od vedení příkazního či blokového řízení podle zákona o přestupcích a podle správního řádu byla zcela nedůvodná a neopodstatněná. V zájmu účastníků řízení se tedy domnívám, že k ukládání paušální částky náhrady nákladů řízení by ani při aplikaci § 150 správního řádu docházet nemělo.

Ke způsobu ukončení přestupkového řízení je vhodné pro úplnost doplnit, že u přestupku urážky na cti se musí správní orgán pokusit uraženého na cti a obviněného z přestupku smířit. Pokud je tento pokus úspěšný a smír byl uzavřen (k čemuž by mohlo dojít kdykoli, například i v odvolacím řízení), došlo by s ohledem na § 76 odst. 1 písm. k) zákona o přestupcích k zastavení řízení. Správní řád obecnou možnost uzavření smíru neupravuje⁵¹¹ a stanoví tak pouze v případě vedení sporného řízení podle jeho § 141. Přestupkové řízení však není sporným řízením a toto ustanovení správního řádu by se zde uplatnit nemohlo, a to ani podpůrně. Jak jsem zmínil dříve, domnívám se, že smír podle § 78 zákona o přestupcích a podle § 141 správního řádu má úplně jiný význam a jedná se zde pouze o homonyma, tedy slova, která sice stejně znějí, ale mají jiný význam.

Pokud jde o vedení řízení, chtěl bych poukázat rovněž na některé odchylky týkající se zejména společného, příkazního a blokového řízení. V případě společného řízení platí, že se v případech zmíněných v § 57 zákona o přestupcích musí vést povinně. To je rozdíl oproti § 140 správního řádu, který dává správnímu orgánu na zvážení, zda je to s ohledem na okolnosti případu vhodné. Vzhledem k přednostně použitelné úpravě zákona o přestupcích není třeba vydávat o vedení společného přestupkového řízení usnesení, protože to se vede v těchto případech automaticky.

Možnost správního uvážení je dána orgánu, který vede přestupkové řízení, pouze v případě vyloučení věci ze společného řízení. Podle § 57 odst. 2 zákona o přestupcích totiž platí, že lze (je tedy možné, nikoli nutné) k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu věc některého pachatele přestupku vyloučit ze společného řízení. Zákon o přestupcích však již nestanoví, jakou formou se toto vyloučení provede. V případě postupu podle správního řádu z roku 1967 by se zde žádné rozhodnutí nevydávalo, což uváděla rovněž starší znění právních komentářů přestupkového zákona (viz konstatování: „O vyloučení věci ze společného řízení

⁵¹¹ Možnost smíru upravoval obecně správní řád z roku 1967, který v § 48 odst. 1 stanovil, že připouští-li to povaha věci, mohou účastníci řízení mezi sebou se schválením správního orgánu uzavřít smír. Správní orgán smír neschválí, jestliže odporuje právním předpisům nebo obecnému zájmu.

nevydává správní orgán procesní rozhodnutí⁵¹²). S ohledem na podpůrné použití současného správního řádu se však domnívám, že se tak musí stát podle jeho § 140 odst. 3 a 4 usnesením, které se pouze poznamenává do spisu.

Správní řád by se zde podpůrně použil také v dalších svých ustanoveních. Podle něj musí platit rovněž v přestupovém řízení, že se ve společném řízení zakládá jeden spis. Do spisu, který se zakládá v řízení, které bylo vyloučeno ze společného řízení, se zařadí kopie všech částí spisu vedeného ve společném řízení, pokud se týkají otázky, o níž se řízení vede. Platí také to, že se otázka, kdo je účastníkem, posuzuje ve společném řízení tak, jako kdyby řízení probíhala samostatně nebo že se ve společném řízení vydává společné rozhodnutí.

Protože důvody pro vedení řízení jsou fakticky obdobné (ve správním řádu se hovoří pouze obecněji o tom, že řízení spolu věcně souvisejí nebo se týkají týchž účastníků), považuji úpravu § 57 zákona o přestupcích za nadbytečnou a doporučoval bych ji vypustit. Na škodu by pak určitě nebylo ani to, když by správní orgán získal rovněž v řízeních o přestupcích možnost volby, zda společné řízení vést nebo nikoli. Povinné vedení společného přestupkového řízení může totiž vyvolávat určité potíže tehdy, pokud by měl správní orgán projednávat více přestupků jednoho pachatele, které by byly zcela odlišné a nijak spolu nesouvisely. Mohl by pak pouze zvažovat vyloučení jednoho, resp. několika z nich do samostatného řízení.

Pokud jde o příkazní neboli tzv. mandátní řízení, jeho úpravu bychom našli jak v zákoně o přestupcích⁵¹³, tak ve správním řádu.⁵¹⁴ Ve správním řádu však není vydávání příkazu upraveno jako zvláštní druh řízení, ale jako zvláštní druh rozhodnutí. Podle zákona o přestupcích platí, že nejsou-li pochybnosti o tom, že se obviněný z přestupku určitého přestupku dopustil a věc nebyla vyřízena v blokovém řízení, může správní orgán vydat bez dalšího řízení příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty. Správní řád naproti tomu obecně stanoví, že ukládat povinnosti formou příkazu je možné v řízeních zahájených z moci úřední a v řízeních sporných za podmínky, že správní orgán považuje skutkové zjištění za dostatečné. Domnívám se, že tato formulace správního řádu je natolik obecná, že by subsumovala rovněž důvody pro vedení příkazního řízení podle zákona o přestupcích. Splněno by bylo jak to, že bylo řízení zahájeno z moci úřední (což platí pro všechna řízení o přestupcích s výjimkou přestupků návrhových, které však v příkazním řízení projednat

⁵¹² ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V. *Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů*. 7. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2001, s. 115

⁵¹³ Srov. § 87 zákona o přestupcích.

⁵¹⁴ Srov. § 150 správního řádu.

nelze), tak také to, že skutkové zjištění muselo být dostatečné (nebyly pochybnosti o tom, že se obviněný projednávaného přestupku dopustil).

Úpravu příkazního řízení v přestupkovém zákoně by proto bylo možné označit částečně za nadbytečnou. Stanoví sice odchylně například to, že odpor je možné podat ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho doručení (zatímco správní řád stanoví v těchto případech lhůtu 8 dnů), to však nepovažuji za dostatečný důvod pro nezbytnost dvou samostatných úprav. Smysl by mělo pouze ponechání důvodů, kdy nelze příkazní řízení o přestupků vést, resp. v něm nelze rozhodnout (příkaz nelze vydat, pokud je obviněný z přestupku zbaven způsobilosti k právním úkonům nebo pokud je jeho způsobilost k právním úkonům omezena, a v příkazním řízení není možné projednat přestupky, které lze projednat pouze na návrh, a není v něm možné projednat ani nárok na náhradu škody)⁵¹⁵, případně ponechání možného způsobu rozhodnutí v případě, že byl příkaz na základě podaného odporu zrušen (v dalším řízení pak nelze uložit s ohledem na § 87 odst. 4 zákona o přestupcích jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru sankce, než byly uvedeny v příkazu).⁵¹⁶

K blokovému řízení podle § 84 zákona o přestupcích bych chtěl uvést pouze to, že se jedná o zjednodušený typ správního řízení, který je možné uplatnit při splnění zákonných předpokladů⁵¹⁷ a jehož smyslem je rychle a s minimem nezbytných formalit vyřešit méně závažné přestupky. Toto blokové řízení vykazuje určité společné znaky s § 150 odst. 5 správního řádu, který v obecné rovině upravuje zvláštní typ příkazního řízení, které je vyřízeno přímo na místě (pokud přítomný účastník plně uzná důvody vydání příkazu). V obou případech platí, že účastník (obviněný) musí akceptovat tento způsob vyřízení. Z toho pak vyplývá, že se proti těmto rozhodnutím nelze odvolat a výrazně omezeny jsou rovněž další prostředky nápravy. Například rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008 č.j. 3 As 58/2007-117⁵¹⁸ byla konstatována nemožnost provádět v těchto případech obnovu řízení a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004 č.j. 6 As 49/2003-46⁵¹⁹ poukázalo rovněž na nemožnost soudního přezkumu těchto rozhodnutí. Osobně bych považoval za vhodnější, pokud by omezení těchto dalších opravných prostředků bylo zdůrazněno přímo zákonem o přestupcích. Osobě akceptující tento zjednodušený způsob vyřízení přestupku by pak totiž bylo zřejmé (i bez znalosti související judikatury Nejvyššího správního soudu), jaké všechny důsledky z toho pro ni vyplývají.

⁵¹⁵ Srov. § 87 odst. 2 a 6 zákona o přestupcích.

⁵¹⁶ Jedná se zda o zvláštní variantu zákazu reformace in peius.

⁵¹⁷ Podle § 84 zákona o přestupcích platí, že přestupek lze projednat uložením pokuty v blokovém řízení tehdy, jestliže je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit.

⁵¹⁸ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné v na www.nssoud.cz.

⁵¹⁹ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2005, sv. 4, č. 505

Rovněž v případě blokového řízení o přestupku se domnívám (stejně jako v případě příkazního řízení), že obecná úprava správního řádu by mohla teoreticky dopadat rovněž na tyto případy a zákon o přestupcích by se mohl omezit pouze na nezbytné odchylky zohledňující specifika řízení o přestupcích (například, že v blokovém řízení nelze projednat přestupky, které lze projednat jen na návrh) a samozřejmě na zakotvení věcné příslušnosti k vedení blokového řízení (jak to činí § 86 zákona o přestupcích).

Pro úplnost k těmto zkráceným řízením slovy Pavla Matese dodám: „Speciální zkrácené řízení je upraveno i v některých dalších zákonech, obsahujících skutkové podstaty jiných správních deliktů než jsou přestupky. Někdy je toto řízení přímo označeno jako blokové, jinde je pouze popsán jeho průběh, aniž by bylo nějak nazváno (viz např. § 9 odst. 2 zákona 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů, a § 24 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů).“⁵²⁰

5.2.6 Opravné prostředky v přestupkovém řízení

V rámci opravných prostředků má význam zabývat se pouze odvolacím řízením, protože v případě další opravných prostředků se postupuje plně podle správního řádu a zákon o přestupcích zde žádné odchylky či doplnění nestanoví. Pouze v § 83 odst. 1 zákona o přestupcích je v souvislosti se soudním přezkumem rozhodnutí o přestupku uvedeno, že požádá-li účastník, který podal návrh na přezkoumání rozhodnutí o přestupku soudem, o odložení výkonu rozhodnutí, správní orgán jeho žádosti vyhoví. Odložení výkonu rozhodnutí upravuje § 113 správního řádu (ovšem pouze pro exekuci na nepeněžitá plnění) a zákon o přestupcích zde tedy stanoví další (obligatorní) důvod pro toto odložení.

Pro odvolací řízení se samozřejmě vzhledem k výše uvedenému použije podpůrně správní řád. Sám zákon o přestupcích však obsahuje několik, ve své podstatě důvodných, odchylek od obecné úpravy správního řádu, které se jako *lex specialis* uplatní přednostně. Jak jsem uvedl v souvislosti s účastníky řízení, jsou procesní práva účastníků podle § 72 písm. b) až d) zákona o přestupcích *de iure* omezena pouze na záležitosti, které se jich věcně týkají. Platí tedy, že se proti rozhodnutí o přestupku může odvolat v plném rozsahu jen obviněný z přestupku (popř. jde-li o mladistvého, v jeho prospěch i jeho zákonný zástupce a orgán vykonávající sociálně-právní ochranu dětí). Poškozený se může odvolat jen ve věci náhrady škody a vlastník zabrané věci se může odvolat jen proti té části rozhodnutí, ve které se vyslovuje zabránění věci. U přestupků, které lze projednat jen na návrh, se může návrhova

⁵²⁰ MATES, P. a kolektiv. *Základy správního práva trestního*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2002, s. 72

odvolat proti té části rozhodnutí, která se týká vyslovení viny obviněného z přestupku nebo povinnosti navrhovatele nahradit náklady řízení, a může se odvolat rovněž proti rozhodnutí o zastavení řízení.

Oproti obecné úpravě podle správního řádu je v § 81 odst. 5 zákona o přestupcích stanoveno, že včas podané odvolání proti rozhodnutí o přestupku má odkladný účinek a tento odkladný účinek nelze vyloučit. Správní řád s těmito případy počítá a stanoví, že včas podané a přípustné odvolání má sice odkladný účinek, ovšem jen za podmínky, že zákon nestanoví jinak. V případě odvolání proti rozhodnutí o přestupku proto nelze tento odkladný účinek s odkazem na § 85 odst. 2 správního řádu vyloučit. K tomu musím dodat, že za „rozhodnutí o přestupku“ ve smyslu § 81 odst. 5 zákona o přestupcích je možné považovat pouze meritorní rozhodnutí a nikoli rozhodnutí procesního charakteru, kterým se pouze upravuje vedení řízení. Pokud by tedy bylo vydáno usnesení⁵²¹ (například o odložení návrhu na zahájení řízení o „návrhovém“ přestupku z důvodů uvedených v § 43 správního řádu), bylo by zde možné podat odvolání, které by s ohledem na § 76 odst. 5 odkladný účinek nemělo.

Zmínit bych zde chtěl rovněž otázku uplatnění (nebo přesněji řečeno neuplatnění) zásady koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu (obecně zásada koncentrace znamená, že účastníci řízení mohou činit své úkony jen do určitého procesního stadia).⁵²² Podle § 82 odst. 4 správního řádu platí, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.

Na skutečnost, že se zde ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu uplatnit nemůže, upozorňoval již v minulosti například Martin Kopecký⁵²³, který uváděl, že považuje za velmi problematické, aby § 82 odst. 4 správního řádu (a stejně tak § 86 odst. 3 správního řádu) dopadal všeobecně i na ta správní řízení, v nichž se jedná o uložení povinnosti z moci úřední, včetně řízení o správních deliktech.

Mimo jiné k tomu uvedl: „V přestupkovém řízení, obdobně i v řízení o jiných druzích správních deliktů, se přitom uplatňují některá pravidla, která mohou být s koncentrací řízení podle těchto ustanovení správního řádu v rozporu. Jedná se např. o princip presumpce neviny spočívající v tom, že na osobu, vůči které je vedeno řízení, se hledí jako na nevinného, dokud

⁵²¹ Proti usnesení, které se pouze poznamenává do spisu (např. o postoupení věci pro nepříslušnost), však odvolání s ohledem na § 76 odst. 5 věty třetí správního řádu podat nelze.

⁵²² Příkladem koncentrace podle správního řádu je rovněž postup podle jeho § 36 odst. 1, část věty za středníkem.

⁵²³ Srov. KOPECKÝ, M. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2007, č. 3

není pravomocně vyslovena vina, a rovněž že osoba obviněná z přestupku nemusí prokazovat svou nevinu, zásadu *in dubio pro reo*: v pochybnostech o skutkových otázkách je třeba rozhodnout vždy ve prospěch obviněného z přestupku.... Právo obviněného z přestupku na obhajobu nelze s ohledem na presumpci neviny omezovat jen na řízení před správním orgánem I. stupně, ale musí existovat i pro řízení odvolací. Principy presumpce neviny a právo na obhajobu v trestních věcech, tedy i ve věcech správního trestání, mají přitom ústavněprávní základ a jsou zakotveny i v mezinárodních smlouvách, jimiž je Česká republika vázána. Pokud by osoba obviněná z přestupku či osoba, proti které je vedeno správní řízení pro tvrzené spáchání jiného správního deliktu, nemohla v rámci odvolacího řízení, tzn. ještě aniž by o její vině (odpovědnosti za delikt) bylo pravomocně rozhodnuto, uvádět ve svůj prospěch nové skutečnosti a navrhnout nové důkazy, mohl by takový stav vyvolat rozpor právě s výše uvedenými pravidly uplatňovanými v řízení o správních deliktech.”⁵²⁴

Osobně s tím názorem souhlasím a domnívám se, že není možné, aby správní orgán rozhodující o odvolání proti rozhodnutí o přestupku odmítl návrh na provedení důkazu jen s poukazem na to, že tento návrh nebyl vznesen již v řízení na prvním stupni (přestože to § 82 odst. 4 správního řádu obecně umožňuje). To ostatně potvrzuje rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu. Například z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009 č.j. 1 As 96/2008-115⁵²⁵ vyplývá, že ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu na řízení o přestupku nedopadá, protože to se má uplatnit typicky v řízeních zahajovaných na žádost, kde má koncentrace bránit žadatelově nečinnosti a nedostatečnému poskytování součinnosti správnímu orgánu. V přestupkovém řízení je však správní orgán povinen zjistit skutkový stav bez ohledu na procesní aktivitu obviněného.

Poslední skutečností, na kterou bych chtěl v souvislosti s odvolacím řízením upozornit, je zásada spočívající v zákazu reformace *in peius* (zákaz změny k horšímu⁵²⁶). Ustanovení § 82 zákona o přestupcích uvádí, že v odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku. Tato zásada je pak vyjádřena přísněji než je tomu v § 90 odst. 3 správního řádu a uplatní se samozřejmě přednostně (podle správního řádu dopadá tato zásada na celé rozhodnutí a nikoli pouze na výrok o trestu).

Správní řád připouští v určitých případech prolomení této zásady, například pokud se odvolá rovněž jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné se zájmy odvolatele. Další

⁵²⁴ KOPECKÝ, M. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2007, č. 3, s. 469

⁵²⁵ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 7, č. 1856

⁵²⁶ Tento zákaz se ovšem podle zákona o přestupcích vztahuje pouze na uložení sankce a nikoli například na rozhodnutí o nároku na náhradu škody.

a rozsáhlejší prostor pro prolomení zásady zákazu reformace in peius vzniká tehdy, pokud odvolací orgán shledá, že je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo s jiným veřejným zájmem. Rozpor s právními předpisy přitom může představovat i porušení základních zásad činnosti správních orgánů, například § 3 správního řádu, který vyjadřuje povinnost správního orgánu postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v jeho § 2. Porušením tohoto ustanovení by byl fakticky porušen zákon a bylo by možné tuto zásadu zákazu změny k horšímu obejít. Jak správně uvedl Josef Vedral: „V důsledku toho se tedy prostřednictvím (některých) základních zásad činnosti správních orgánů poněkud stírá rozdíl mezi nezákonností (právností) a věcnou správností rozhodnutí.“⁵²⁷

Z ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu dovozují, že nelze změnit rozhodnutí v neprospěch účastníka, který sám nepodal odvolání, protože rozhodnutí lze změnit při splnění uvedených podmínek jen v neprospěch „odvolatele“. V případě zákona o přestupcích není třeba polemizovat o možnostech prolomení tohoto zákazu, protože ten žádné omezení nepřipouští. Je však třeba zdůraznit, že chrání pouze zájmy obviněného a nikoli jiných účastníků řízení, jimž se rozhodnutím o přestupku žádná sankce neukládá. To však neznamená, že by pro jiné účastníky řízení zákaz reformace in peius neplatil vůbec. Neuplatnila by se sice přísnější úprava tohoto zákazu podle § 82 zákona o přestupcích, platila by však podpůrně použitelná úprava tohoto zákazu podle § 90 odst. 3 správního řádu.

5.2.7 Závěrem k přestupkovému řízení

K subsidiárnímu použití správního řádu vůči zákonu o přestupcích bych chtěl závěrem uvést následující. Základem právní úpravy přestupkového řízení je zákon o přestupcích, který se uplatní jako *lex specialis* přednostně. V těch případech, pro které není stanoven jiný postup, se pak s ohledem na § 1 odst. 2 správního řádu, resp. § 51 zákona o přestupcích, aplikuje správní řád. Ustanovení § 51 zákona o přestupcích uvádí, že není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení. Jak jsem však zdůraznil výše, ve skutečnosti se podpůrně použijí nejen ustanovení části druhé a třetí správního řádu, ale rovněž jeho část čtvrtá nebo § 175 pro vyřizování stížností.

Důvodem, proč zákon o přestupcích obsahuje ve své části třetí relativně podrobnou úpravu správního řízení, byla podle mého názoru zejména nedostatečnost obecné procesní

⁵²⁷ VEDRAL, J. Přestupkové řízení a nový správní řád. *Správní právo*, 2006, č. 3, s. 175

úpravy v době přijetí zákona o přestupcích. Skutečnost, že správní řád z roku 1967 celou řadu obecných ustanovení neobsahoval, vedla k vytvoření několika samostatných procesních úprav ve zvláštních zákonech. Přestupkové řízení navíc vykazuje řadu specifík (vyplývajících z předmětu tohoto řízení, kterým je rozhodování o vině a trestu za správní delikt), které bylo třeba právně zohlednit.

Vzhledem k tomu všemu obsahuje zákon o přestupcích poměrně hodně institutů, které jsou odůvodněny zvláštní povahou přestupkového řízení a které stanoví odchylky od správního řádu. Některé odchylky považuji bezesporu za smysluplné, protože obecná úprava správního řádu by zde byla nevhodná, resp. nedostatečná. Jedná se například o vymezení účastníků řízení, zákazu reformace in peius nebo též nemožnost vyloučení odkladného účinku odvolání. Také ustanovení o odložení věci nebo zastavení řízení považuji za důvodná, stejně jako například úpravu ústního jednání nebo vymezení specifických náležitostí rozhodnutí, které správní řád vhodně doplňuje.

V případě většiny dalších odchylek však o jejich nezbytnosti pochybuji. Například ustanovení týkající se podávání vysvětlení, náhrady nákladů řízení nebo společného řízení by byla dostatečná i podle správního řádu a v zákoně o přestupcích by již podle mého názoru být nemusela. Zajímavé je v této souvislosti zmínit, co uvedlo Ministerstvo vnitra v materiálu s názvem „Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek“, který byl schválen usnesením vlády č. 450 ze dne 20. dubna 2009.

V „tabulce navrhovaných změn“⁵²⁸ přiložené k tomuto materiálu se v souvislosti se zákonem o přestupcích uvádí, že odchylná ustanovení od správního řádu jsou v něm stanovena v § 57, § 60, § 66, § 67, § 70, § 71, § 74, § 76, § 77, § 79, § 80, § 81, § 82, § 83, § 84 až 86, § 87. Jedná se tedy o společné řízení, podávání vysvětlení, odložení věci, zahájení řízení, náhradu škody, postoupení věci, ústní jednání, zastavení řízení, výrok rozhodnutí, náhradu nákladů řízení, doručování, odvolání, reformaci in peius, přezkoumání rozhodnutí o přestupku soudem, blokové řízení a příkazní řízení, které podle přiloženého vyjádření Ministerstva vnitra vypustit nelze.

Současně se zde uvádí: „Odchylky od obecné úpravy správního řádu v tomto zákoně jsou dány specifikem projednávání přestupků. Do budoucna nepředpokládáme, že by byly

⁵²⁸ Tato tabulka měla poskytnout přehled právních předpisů, které obsahují procesní úpravu v působnosti zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, s uvedením odchylek od obecné úpravy správního řádu.

přestupky projednávány podle správního řádu, naopak je žádoucí vytvořit pro projednávání přestupků nový zákon o správním trestání.⁵²⁹

Osobně bych doporučoval na všech těchto procesních odchylkách netrvat a ponechat pouze ty, které jsou skutečně nezbytné a důvodné (viz výše), tedy ty, kde není možné vystačit se subsidiární aplikací správního řádu. Dále bych chtěl do budoucna doporučit zpřesnění těch ustanovení, která mohou být v praxi sporná a je třeba je dovozovat ze soudní judikatury či analogie s jinými typy řízení. Jedná se například o uplatnění zásady koncentrace v přestupkovém řízení, o přípustnost účasti veřejnosti na ústním jednání o přestupku nebo o možnost uplatnění obnovy řízení, resp. soudního přezkumu u blokového řízení. Pochopitelně bych pak považoval za vhodné rovněž to, pokud by byl přijat nový zákon o správním trestání, který by stanovil jasná a jednotná pravidla (a to jak hmotněprávní, tak také procesní) nejen pro vyřizování přestupků, ale rovněž pro vyřizování jiných správních deliktů.

⁵²⁹ Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek – usnesení vlády č. 450 ze dne 20. dubna 2009 dostupné na www.vlada.cz.

5.3 Vztah správního řádu ke stavebnímu zákonu

5.3.1 Obecně o vztahu správního řádu ke stavebnímu zákonu

Řízení podle zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, je vedle například přestupkového či daňového řízení jedno z nejčastějších správních řízení, které v praxi probíhá. Současný stavební zákon, který od 1. ledna 2007 nahradil zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, přinesl i v oblasti stavebního řízení řadu nových prvků. Došlo díky němu ke změnám ve všech typech řízení před stavebními úřady, včetně změn základních pojmů a institutů běžně využívaných a aplikovaných stavebními úřady při činnostech konaných dle stavebního zákona. Smyslem nové právní úpravy mělo být podle jeho tvůrců⁵³⁰ posílení právní jistoty občanů a investorů v řízeních podle stavebního zákona a umožnění obcím a krajům ve vzájemné spolupráci rozhodovat o rozvoji jejich území. K tomu mají přispět především nové postupy a procesy, které jsou v zákoně upraveny.

Nový stavební zákon navíc zjednodušuje a zrychluje některé administrativní postupy a usiluje o jejich částečné odformalizování (s využíváním veřejnoprávních smluv, autorizovaných inspektorů apod.). Při této snaze o zjednodušení však nemusí být vždy zřejmé, jak na některé nové či nově vymezené instituty například v podobě územních souhlasů či certifikátů autorizovaných inspektorů nahlížet ve světle správního řádu a jeho subsidiární aplikace, která se zde nepochybně uplatní. Na následujících stránkách se proto pozastavím rovněž u této problematiky a s ohledem na související judikaturu správních soudů a odbornou literaturu uvedu, jak to se subsidiárním použitím správního řádu v těchto případech vlastně je a tedy jaká část správního řádu (zda druhá a třetí nebo čtvrtá či dokonce pátá a šestá) se zde uplatní.

Současné vymezení vztahu stavebního zákona a správního řádu zakotvuje (samozřejmě vedle samotných ustanovení správního řádu) § 192 stavebního zákona. Ten uvádí, že se na postupy a řízení použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak. Předpokládá nejen to, že určité skutečnosti budou upraveny stavebním zákonem odchylně od správního řádu, ale také to, že se správní řád subsidiárně uplatní nejen na řízení podle tohoto zákona, ale rovněž na další postupy, ke kterým podle stavebního zákona dochází a o „řízení“ ve smyslu § 9 správního řádu se nejedná.

⁵³⁰ Srov. vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj dostupné na: <http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Pravo-Legislativa/Pravni-predpisy/Novy-stavebni-zakon>

Tato formulace je podle mého názoru přesnější, než jak je tomu v některých starších zákonech. Obdobnou formulaci, jako byla popsána v případě § 51 zákona o přestupcích, obsahoval rovněž stavební zákon z roku 1976 ve svém § 140. Uváděl tedy, že není-li výslovně stanoveno jinak, vztahují se na řízení podle tohoto zákona obecné předpisy o správním řízení. Jak jsem zdůraznil dříve, zatímco v případě správního řádu z roku 1967 bylo možné hovořit o tom, že byl obecným předpisem o správním řízení, v případě současného správního řádu (který nabyl účinnost rok před koncem účinnosti stavebního zákona z roku 1976) představuje obecné předpisy o správním řízení pouze jeho část druhá, resp. třetí. Ačkoli to stavební zákon z roku 1976 výslovně nezmiňoval, musel se současný správní řád uplatnit podpůrně i na další skutečnosti, a to především díky jeho § 1 odst. 2, § 177 a § 180. Ne všechny postupy podle stavebního zákona z roku 1976 tedy bylo možné zahrnout pod „správní řízení“, ať už se jednalo o pořizování územně plánovací dokumentace nebo jiné úkony. Ze současného správního řádu musela být uplatněna rovněž jeho část vymezující základní zásady činnosti správních orgánů⁵³¹, část čtvrtá pro úkony, které jsou výkonem veřejné správy, ale nikoli v režimu správního řízení, nebo část sedmá pro vyřizování případných stížností, pokud by k nápravě nebylo možné využít jiný prostředek ochrany.

Podpůrnou aplikaci správního řádu na postupy a řízení podle stavebního zákona by bylo možné demonstrovat na celé řadě ustanovení stavebního zákona. Zmínit lze při tom jak podpůrnou aplikaci části druhé a třetí správního řádu, tak také podpůrnou aplikaci jeho části čtvrté (hranice mezi nimi může být v případě stavebního zákona velmi tenká, o čemž svědčí rozdílné pohledy právních komentářů i jednotlivých rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Opomenout pak pochopitelně nemohu ani to, že podpůrně je třeba uplatnit rovněž další části správního řádu, a to jeho část pátou pro obecnou úpravu veřejnoprávních smluv a část šestou pro opatření obecné povahy.

5.3.2 Použití části druhé, třetí nebo čtvrté správního řádu

Zatímco o aplikaci části první správního řádu a tedy zejména základních zásad činnosti správní orgánů nemůže být ani v případě postupů podle stavebního zákona pochyb, v případě dalších částí správního řádu (především části druhé až čtvrté) již to tak jednoznačně být nemusí. Část druhá a třetí správního řádu, tedy vlastně obecné předpisy o správním řízení, se uplatní v této oblasti jak pro územní řízení, za předpokladu, že směřují k vydání správního rozhodnutí a nikoli opatření obecné povahy, tak také pro stavební řízení. Je zřejmé, že postup

⁵³¹ Srov. § 177 odst. 1 správního řádu.

vedoucí k vydání některého z typů územních rozhodnutí či stavebního povolení je, stejně jako rozhodování o správních deliktech podle stavebního zákona, jednoznačně správním řízením ve smyslu § 9 správního řádu. Rozdílné pohledy však existují v případě zjednodušených forem rozhodování v podobě vydávání souhlasů nebo certifikátů autorizovaných inspektorů ve zjednodušeném stavebním řízení. Nejprve se proto pozastavím právě u těchto sporných (hraničních) případů.

Pokud jde o vydávání územního souhlasu, tento souhlas je určitou alternativou vůči územnímu rozhodnutí a s jeho vydáním je spojen procesně jednodušší postup. Podle § 96 stavebního zákona platí, že stavební úřad může místo územního rozhodnutí vydat územní souhlas, a to na základě oznámení o záměru, pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.⁵³²

Podle komentáře ke stavebnímu zákonu od autorů Hegebart, Sakař a dalších představuje tento souhlas úkon podle části čtvrté správního řádu. Konkrétně k tomu uvádí: „Úřední souhlas se vydává formou sdělení podle § 154 a násl. SpŘ, tzn., že jde o pouhý souhlas stavebního úřadu s předmětným záměrem. Na rozdíl od stavebního ohlášení zde neplatí předpoklad souhlasu konkludentního, tj. mlčky, po uplynutí pořádkové lhůty, tj. 30 dnů.“⁵³³ Ke stejnému závěru dochází také komentář od autorů Doležal a kol.⁵³⁴ nebo od autorů Průcha a Marek⁵³⁵ Naproti tomu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009 č.j. 1 As 92/2008-76⁵³⁶ dochází k závěrům jiným.

Toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu posuzuje povahu tohoto souhlasu ve vztahu k jiným správním úkonům podle části čtvrté správního řádu a uvádí: „Územní souhlas je však pojmově v rozporu s právě uvedenými znaky jiných správních úkonů. Zakládá totiž práva žadateli o souhlas a přímo se dotýká práv a povinností ostatních subjektů vymezených v § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona. Na této skutečnosti nic nemění ani jejich souhlas se záměrem žadatele o územní souhlas, který je podmínkou pro jeho vydání. Tyto subjekty vyjádřením svého souhlasu pouze svolují k zásahu do svých práv a povinností; aprobovaný zásah však zůstává zásahem. Územní souhlas má nadto stejné právní účinky jako

⁵³² Územní souhlas, který platí 12 měsíců ode dne jeho vydání, tedy postačí například v případě staveb, jejich změn a zařízení, která nevyžadují stavební povolení ani ohlášení podle § 103 odst. 1 a 2 stavebního zákona, ohlašovaných staveb, jejich změn a zařízení, staveb pro reklamu apod.

⁵³³ HEGENBART, M., SAKAŘ, B. a kol. *Nový stavební zákon. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 253

⁵³⁴ DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 189 až 190

⁵³⁵ PRŮCHA, P., MAREK, K. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 89 a násl.

⁵³⁶ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 5, č. 1814

územní rozhodnutí, když se od územního rozhodnutí odlišuje jen tím, že územní souhlas se vydává ve skutkově a procesně jednodušších případech, které mají bezkonfliktní povahu (srov. však dále). Územní rozhodnutí je přitom nepochybně správním rozhodnutím.“

Podle názoru Nejvyššího správního soudu mají územní rozhodnutí i územní souhlas stejné účinky a představují povolení určité činnosti. Územní souhlas má proto charakter individuálního správního aktu, který má přímé účinky na žadatele o vydání územního souhlasu a může se přímo dotknout také práv třetích osob.

Zmíněné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se zabývá také tím, jakým způsobem je možné územní souhlas přezkoumávat. S ohledem na charakter správního rozhodnutí uvádí, že možnost podat odvolání zde musí být zaručena. Mimo jiné k tomu konstatovalo: „Úprava vydání územního souhlasu obsažená v § 96 stavebního zákona obsahuje částečně odlišný postup od klasického správního řízení, aplikace některých ustanovení správního řádu o správním řízení je tak již z povahy vyloučena. Není však vyloučeno podání odvolání (§ 81 odst. 1 správního řádu – proti rozhodnutí se lze odvolat), ačkoliv vzhledem k tomu, že předpokladem vydání územního souhlasu je bezkonfliktnost daná souhlasem osob uvedených v § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona, budou tyto situace spíše velmi vzácné. Častější naopak budou odvolání proti územnímu souhlasu podaná osobami (jako jsou stěžovatelé), které tvrdí, že jsou dotčeny na svých právech, ovšem stavební úřad vydal územní souhlas bez jejich souhlasu, tedy v rozporu se zákonem. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že výklad opačný, podle něhož územní souhlas rozhodnutím není, by takovýmto osobám odejmul možnost svá práva ochránit stanoveným postupem u správního orgánu a odňal by jim i právo na přístup k soudu (čl. 36 Listiny základních práv a svobod).“

Tento judikát však nebývá akceptován bez výhrad. Zatímco někteří autoři s jeho závěry souhlasí a toto pojetí územního souhlasu vztahují i na jiné případy souhlasu podle stavebního zákona, včetně kolaudačního souhlasu, u kterého zákon výslovně uvádí, že není správním rozhodnutím (podle Filipa Dienstbiera je třeba i na tyto případy použít subsidiárně ustanovení části druhé a třetí správního řádu, a to včetně možnosti podání opravného prostředku⁵³⁷), jiní autoři s tímto rozhodnutím a jeho přístupem tak úplně nesouhlasí.

Například Josef Vedral (který tento výklad považuje za možný, nikoli však jediný možný) poukazuje na to, že přezkoumatelné podle § 65 soudního řádu správní mohou být i úkony podle části čtvrté, které mohou ovlivňovat práva a povinnosti jiných osob nebo se

⁵³⁷ DIENSTBIER, F. Právní formy některých správních úkonů ve stavebním právu. In Kadečka, S. (eds): *Pocita Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 329

minimálně pozitivně či negativně projevovat v jejich právní sféře. To je dle něj i případ územního souhlasu. Ačkoli v jeho případě zákon výslovně nestanoví, že „není správním rozhodnutím“, z kontextu dalších ustanovení stavebního zákona vyplývá, že jím skutečně není. Zejména poukazuje na to, že z § 84 až § 96 stavebního zákona vyplývá, že složitost postupů směřujících k nabytí práva na umístění stavby apod. má sestupnou tendenci. Přechází tedy postupně od (formálně nesložitějšího) územního řízení, přes zjednodušené územní řízení až k územnímu souhlasu, kde by měl být procesní postup nejjednodušší. Dále k tomu uvedl: „Pokud by územní souhlas měl být rozhodnutím vydávaným ve správním řízení, o mnoho jednodušší postup by ve srovnání s územním řízením nešlo a šlo by naopak o postup složitější než u zjednodušeného územního řízení. Stavební úřad by musel účastníkům řízení oznamovat zahájení řízení, vyzývat je, aby se vyjádřili k podkladům pro rozhodnutí, oznamovat jim rozhodnutí (územní souhlas) do vlastních rukou a proti tomuto rozhodnutí by byly přípustné opravné prostředky, tzn. především odvolání, jak koneckonců konstatuje i Nejvyšší správní soud. Smysl tohoto institutu stavebního zákona by se tím ale vytrácel.“⁵³⁸

Souhlasím s Josefem Vedralem, že Nejvyšší správní soud svým výše zmíněným rozhodnutím charakter územního souhlasu příliš neosvětlil, naopak vyvolal další otázky, a to i ve srovnání se souhlasem vydávaným podle § 106 stavebního zákona v případě ohlášených staveb, terénních úprav nebo zařízení podle § 104 odst. 2 stavebního zákona.

Pokud by totiž platil názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v jeho rozhodnutí ze dne 22. 1. 2009 č.j. 1 As 92/2008-76, muselo by být podle mého názoru nahlíženo stejně i na další souhlasy podle stavebního zákona, které by musely mít rovněž charakter individuálního správního aktu. Tak konstatovalo v případě předchozí právní úpravy dokonce i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007 č.j. 2 Aps 1/2006-80⁵³⁹, a to k charakteru sdělení vydávaného podle § 57 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 k ohlášení drobné stavby, terénní úpravě či udržovací práci o tom, že proti jejich provedení nemá námitek (v současnosti se místo tohoto sdělení vydává písemný souhlas). Konkrétně uvedlo mimo jiné toto: „Sdělení vydané podle ustanovení § 57 odst. 2 stavebního zákona je možno vymezit jako individuální správní akt, vydaný v rámci vztahu mezi stavebním úřadem a stavebníkem a mající přímé právní účinky právě jen na stavebníka.“ Podobně konstatovalo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008 č.j. 4 As 64/2007-65⁵⁴⁰, které

⁵³⁸ VEDRAL, J. *Rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním - pokus o srovnání na vybraných příkladech*. ASPI, 2010. ASPI LIT35956CZ

⁵³⁹ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2007, sv. 6, č. 1176

⁵⁴⁰ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné v na www.nssoud.cz.

souhlas stavebního úřadu s ohlášením stavebních prací považovalo za rozhodnutí v materiálním slova smyslu a tedy i ve smyslu § 65 soudního řádu správního.

Navzdory těmto rozhodnutím ale v praxi nebylo o takovém ohlášení stavebníků podle stavebního zákona z roku 1976 správní řízení vedeno. Pokud by správní řízení o těchto dalších souhlasech vedeno bylo (stejně jako v případě povolovaných staveb), úplně by se tím popřel rozdíl mezi stavbami ohlašovacími a povolovanými. To však podle mého názoru nemohl být záměr zákonodárce, který chtěl naopak vymezením staveb, u kterých stačí pouhé ohlášení, zavést zjednodušený proces jejich „schválení“. Vycházím-li z tohoto záměru, resp. podle mého názoru zřejmého účelu právní úpravy nezavádět složitý procesní režim tam, kde to není s ohledem na nízkou intenzitu dopadů na právní postavení jiných osob třeba, nepovažuji zde vedení správního řízení podle části druhé, resp. třetí správního řádu za správné ani vhodné. Navíc se domnívám, že to, co považuje za rozhodnutí soudní řád správní (jeho § 65), nemusí být ve všech případech (přestože tomu tak zpravidla je) rozhodnutím podle správního řádu (podle jeho § 67). Ostatně ani uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuvádí výslovně, že by tyto soudně přezkoumatelné individuální správní akty musely být vydávány v režimu části druhé, resp. třetí správního řádu.

To potvrzuje rovněž Josef Vedral, který k tomu uvádí: „Souhlas stavebního úřadu podle § 106 odst. 1 je podle své povahy úkonem správního orgánu, jímž se určité osobě zakládají práva (a povinnosti), tedy úkonem podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, nejde přitom o výsledek správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu.“⁵⁴¹ Josef Staša v této souvislosti dodává, že územní souhlas je bezprocedurálně vydaný pozitivní správní akt k dobru adresáta, který o jeho vydání požádal. „Modelově musí jít o takový správní akt, jehož obsah je jednoduchý a ze zákona jednoznačný. Dalším předpokladem je konsensuální prostředí, které se dokládá předem opatřeným souhlasem dotčených osob, případně může jít o správní akt, který se právních poměrů jiných osob přímo nedotýká.“⁵⁴²

Domnívám se proto, ve shodě s výše uvedenými právními komentáři ke stavebnímu zákonu, resp. ve shodě s Josefem Vedralem a Josefem Stašou, že se v tomto případě jedná o postup podle části čtvrté správního řádu. Postupem podle části čtvrté správního řádu by pak ze stejných důvodů mělo být i vydávání kolaudačního souhlasu podle § 122 stavebního

⁵⁴¹ VEDRAL, J. *Rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním - pokus o srovnání na vybraných příkladech*. ASPI, 2010. ASPI LIT35956CZ

⁵⁴² Staša, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 214
Ke stejnému závěru dospěl také Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu ve svém závěru č. 100 uveřejněném na internetových stránkách Ministerstva vnitra: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

zákona.⁵⁴³ Ustanovení § 122 odst. 3 navíc výslovně konstatuje, že kolaudační souhlas, ačkoli má konstitutivní povahu, není správním rozhodnutím. Ke stejnému závěru dochází i Josef Staša.⁵⁴⁴ Naopak opačný pohled zastává například Filip Dienstbier, který (jak bylo zmíněno výše) v těchto případech preferuje subsidiární aplikaci části druhé a třetí správního řádu.⁵⁴⁵

Dalším příkladem aktu, jehož charakter není na prvního pohled jednoznačný, je například certifikát autorizovaného inspektora, kterým podle § 117 odst. 3 stavebního zákona stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona a že navrhovaná stavba může být provedena.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010 č.j. 9 As 63/2010-111⁵⁴⁶ k tomu uvedlo. „Výsledkem činnosti autorizovaného inspektora ve stavebním řízení je vydání certifikátu, kterým stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady ze zákonem uvedených hledisek a stavba může být provedena. Obecně lze konstatovat, že autorizovaný inspektor je soukromá osoba, která, pokud splní podmínky pro jeho činnost stanovené veřejnoprávním předpisem, je po určitou dobu oprávněna ve stavebním řízení činit úkony vymezené stavebním zákonem, přičemž v důsledku některých z nich vznikají osobám ve stavebním řízení práva a povinnosti bez další intervence stavebního úřadu. Vydání certifikátu autorizovaným inspektorem a jeho oznámení stavebnímu úřadu má stejné účinky jako vydání stavebního povolení stavebním úřadem dle § 115 stavebního zákona, tj. zakládá oprávnění provést stavbu. Certifikát oznámený dle § 117 odst. 1 stavebního zákona stavebnímu úřadu tedy bezpochyby zakládá práva a povinnosti ve stavebním řízení, rovnocenné stavebnímu povolení.“

Z tohoto rozhodnutí dále vyplývá, že samotný certifikát nemá sice sám o sobě bezprostřední právní závaznost ani přímé právní účinky. Tyto účinky však certifikát nabývá ze zákona v okamžiku jeho oznámení stavebnímu úřadu. Potvrzuje také to, že certifikát nelze přirovnat ani k odbornému stanovisku či znaleckému posudku, neboť na rozdíl od nich není certifikát podkladem dalšího aktu zakládajícího práva a povinnosti, ale sám se tímto aktem stává oznámením stavebnímu úřadu. I když se tedy v případě certifikátu autorizovaného inspektora nejedná o příliš běžnou a standardní úpravu, zákonodárce ji v § 117 stavebního

⁵⁴³ Na jeho základě může být užívána stavba, jejíž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit, například nemocnice, škola, nájemní bytový dům, stavba pro obchod a průmysl, stavba pro shromažďování většího počtu osob, stavba dopravní a občanské infrastruktury, stavba pro ubytování odsouzených a obviněných, dále stavba, u které bylo stanoveno provedení zkušební provozu, a změna stavby, která je kulturní památkou.

⁵⁴⁴ Staša, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 214

⁵⁴⁵ Viz blíže DIENSTBIER, F. Právní formy některých správních úkonů ve stavebním právu. In Kadečka, S. (eds): *Pocita Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009

⁵⁴⁶ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2010, sv. 11, č. 2142

zákona s ohledem na účinky certifikátu takto zakotvil a tento jeho charakter správního rozhodnutí zakládajícího veřejná subjektivní práva je třeba respektovat.

K výše uvedenému však musím dodat, že i podle zmíněného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu má certifikát účinky správního rozhodnutí až od okamžiku jeho oznámení stavebnímu úřadu. Je jinak nepochybné, že autorizovaný inspektor je osobou soukromou, a pouze po určitou dobu je oprávněn činit úkony podle stavebního zákona a v tomto rozsahu vystupuje jako správní úřad.

Jak konstatovalo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2011 č.j. 1 As 92/2011-182⁵⁴⁷: „Tato jeho činnost totiž představuje případ zákonné delegace veřejné správy na soukromou osobu, kterou však vykonává vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Jinými slovy vyjádřeno, za situace, kdy zákonná úprava předpokládá stejné právní a faktické účinky v případě stavebního povolení, vydávaného stavebním úřadem, a certifikátu autorizovaného inspektora, oznámeného stavebnímu úřadu, který jej toliko eviduje a není oprávněn na něj aktivně reagovat jako u ohlášených staveb (§ 105 a 106 stavebního zákona), není možno dospět k jinému konsekventnímu názoru, než že autorizovaný inspektor vystupuje jako správní úřad, byť jen pouze v tomto omezeném rozsahu.“

Z tohoto omezeného rozsahu postavení autorizovaného inspektora jako správního orgánu a z okamžiku, kdy jím vydaný certifikát získává účinky správního rozhodnutí, dovozují, že postup, který vydání certifikátu předchází, nelze považovat za správní řízení, na které by musela být aplikována ustanovení § 9 a násl. správního řádu. Autorizovaný inspektor tedy podle mého názoru nemá povinnost dávat podle § 36 odst. 3 správního řádu certifikátem dotčeným osobám možnost vyjádřit se k němu apod. Na podporu tohoto tvrzení mohu uvést, že pokud by certifikát nebyl stavebnímu úřadu předložen, charakter správního rozhodnutí by vůbec nezískal. Procesní režim zde proto nemůže být závislý na tom (což by se navíc zjistilo až následně), zda se certifikát stavebnímu úřadu předložil nebo nikoli.

Co se týče otázky přezkumu takového certifikátu, je Nejvyšší správní soud názoru, že zde uplatnit nelze. Nejprve je třeba poukázat na jeho rozhodnutí ze dne 27. 10. 2005 č.j. 2 As 47/2004-61⁵⁴⁸, které uvedlo, že mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány nepatří rozhodování ve dvou stupních. Ve zmíněném rozhodnutí ze dne 24. 8. 2011 č.j. 1 As 92/2011-182 pak k tomu v návaznosti na tuto skutečnost Nejvyšší správní soud dodal: „To v daném případě znamená, že

⁵⁴⁷ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné na www.nssoud.cz.

⁵⁴⁸ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2007, sv. 12, č. 1409

dvoustupňovost správního řízení nelze dovodit z obecných zásad správního řízení a nejedná se ani o zásadu, která by plynula přímo z ústavního pořádku. Jakkoliv tedy platí, že podle ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu je možno podat odvolání proti každému správnímu rozhodnutí, pokud zákon nestanoví jinak, neplyne z citované možnosti zákonné výluky podat odvolání její rozpornost s obecnými zásadami správního řízení, případně dokonce protiústavnost. Je nicméně pravdou, že s ohledem na znění ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu by musela nemožnost podat odvolání plynout přímo ze zákona, případně by byla tato výluka dána pouze implicitně povahou dané věci. Nejvyšší správní soud má za to, že u certifikátu autorizovaného inspektora se jedná právě o tento druhý zmiňovaný případ.“

K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud na základě dvou hlavních argumentů, kterými byl smysl zkráceného stavebního řízení a chybějící jasná zákonná úprava odvolání. Ke smyslu zkráceného stavebního řízení zdůraznil, že má přinášet větší rychlost, nižší míru formálnosti a odlehčení činnosti stavebních úřadů. Zavedení odvolacího řízení by povaze zkráceného stavebního řízení odporovalo. Pokud totiž platí, že právo k provedení stavební činnosti vzniká již oznámením stavebnímu úřadu, přičemž součástí tohoto oznámení musí být předmětný certifikát a stavební úřad všechny tyto obdržené dokumenty pouze eviduje, nebylo by logické, aby v této zákonné koncepci do již pravomocného rozhodnutí mohl vstoupit odvolací orgán.

Poukázal dále na to, a to považuji za klíčové, že kompetence každého orgánu veřejné moci musí být stanovena jednoznačně a srozumitelně a nelze ji tedy dovozovat pouze výkladem. V daném případě však tuto kompetenci nikde nespatořoval. Souhlasím s tím, že tato kompetence nikde stanovena není a nelze ji v rozporu s čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR z ničeho dovozovat. Nejde tedy podle mě ani tak o to, že dvoustupňovost správního řízení není obecnou právní zásadou nebo že by zde byla možnost podat odvolání vyloučena z povahy věci, ale především o to, že vyřízení odvolání by bylo v těchto případech s ohledem na absenci kompetence odvolacího orgánu v rozporu se zásadou zákonnosti. Přihlédnout lze navíc i k tomu, že do okamžiku předložení certifikátu stavebnímu úřadu existuje mezi inspektorem a stavebníkem pouze soukromoprávní vztah a vrchnostenským aktem se stává teprve okamžikem předložení stavebnímu úřadu, k čemuž však samozřejmě nemusí vůbec dojít. Zákonná úprava tedy s přezkumem certifikátu autorizovaného inspektora v rámci odvolacího řízení vůbec nepočítá, a to s ohledem na specifčnost postavení autorizovaného inspektora, jeho nezařaditelnost do hierarchicky koncipovaného systému veřejné správy, zvláštní charakter certifikátu apod.

Příkladem aplikace části čtvrté správního řádu při postupu podle stavebního zákona je pak vydávání stanovisek a závazných stanovisek podle § 4 odst. 2 stavebního zákona. To, že i pohled na závazná stanoviska může být předmětem rozdílných pohledů Nejvyššího správního soudu, jsem popsal v kapitole věnované podpůrnému použití části čtvrté správního řádu.

Stavební úřad se v rámci svých rozhodnutí dotýká celé řady otázek, které mohou ovlivnit například kvalitu ovzduší, kvalitu půdy, ochranu rostlin a živočichů, kulturních památek apod. Uvedené zájmy chrání jednotlivé správní orgány, jejichž příslušnost je upravená zvláštními zákony. Stavební zákon tyto skutečnosti zohledňuje tím způsobem, že uvedené orgány státní správy se podílí na řízení v postavení dotčených orgánů. Podle § 4 odst. 2 stavebního zákona vydávají dotčené orgány (například podle zákona o ochraně přírody, lesního zákona nebo vodního zákona) buď závazná stanoviska (ve smyslu § 149 správního řádu) nezbytná pro vydání rozhodnutí podle stavebního zákona nebo stanoviska pro postupy podle tohoto zákona, které nejsou správním řízením. Tato druhá stanoviska jsou sice závazná také, nejedná se ovšem podle mého názoru o závazná stanoviska podle § 149 správního řádu, protože nejsou vydávána pro potřeby správního řízení. Nejsou tedy „závazná pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu“, jak pro závazná stanoviska předpokládá § 149 odst. 1 správního řádu (jsou závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona). Tato stanoviska ani závazná stanoviska nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jsou tedy úkonem podle části čtvrté správního řádu.⁵⁴⁹

Skutečnost, že se zde vydávají pouze stanoviska ve smyslu části čtvrté správního řádu a nikoli správní rozhodnutí, jak tomu zejména za účinnosti správního řádu z roku 1967 v řadě případů bylo, má podle mého názoru svůj význam například pro větší pružnost a urychlení schvalovacího procesu. S tím souvisí také otázka uplatnění opravných prostředků. Úkony podle části čtvrté totiž není možné přezkoumávat „klasickými“ opravnými prostředky v podobě odvolání apod. Není však pravda, jak uvádí někteří autoři, že skutečnost, že závazné stanovisko nemá charakter samostatného rozhodnutí, znamená, že proti němu nebude možno

⁵⁴⁹ Stavební zákon nově zavádí také instituty „koordinované závazné stanovisko“ a „koordinované stanovisko“. Ta v sobě obsahují všechna stanoviska a závazná stanoviska dotčených orgánů, které působí společně se stavebním úřadem ve stejném orgánu veřejné správy (typicky obecní úřad obce s rozšířenou působností). Vydání koordinovaného stanoviska tedy připadá v úvahu tam, kde je tentýž orgán v postavení několika dotčených orgánů podle zvláštních předpisů.

použít opravných prostředků.⁵⁵⁰ Je totiž i zde možné uplatnit postup podle § 156 správního řádu a tedy přiměřeně užít ustanovení o přezkumém řízení.

5.3.3 Účastenství podle stavebního zákona

Současný stavební zákon vymezuje stejně jako stavení zákon z roku 1976 okruh účastníků řízení. Činí tak jak v případě řízení územního, tak také řízení stavebního. Stavební zákon v těchto případech neodkazuje na správní řád, ale sám výslovně stanoví, kdo účastníkem řízení je a kdo není. Díky své zvláštní úpravě tak může specifikovat, jaké osoby mohou být daným řízením dotčeny, protože pouze s využitím § 27 odst. 2 správního řádu by to nemuselo být ve všech případech zřejmé. Stavební zákon však neřeší například problematiku zastupování a zde by se tedy správní řád musel uplatnit podpůrně. Domnívám se, že zastupování ve správním řízení nelze zaměňovat s institutem zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona při pořizování návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace. Institut zástupce veřejnosti pouze umožňuje lépe hájit zájmy dotčených osob, které (jsou-li v dostatečném, zákonem vymezeném, počtu) mohou dosáhnout toho, aby se ke konceptu nebo k návrhu územně plánovací dokumentace nebo k návrhu územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území mohly uplatnit námitky, ačkoli by byly samy oprávněny podat pouze připomínky.

V případě územního řízení jsou účastníci vymezeni v § 85 stavebního zákona. Ten stanoví, že účastníky územního řízení jsou:

- žadatel,
 - obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn,
- a dále
- vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, nejde-li o případ společenství vlastníků jednotek,
 - osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno,
 - osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis,

⁵⁵⁰ HANDRLICA, J. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. ASPI. *Právní fórum*, 2006, č. 10, s. 366

- společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu.⁵⁵¹

Vedle toho je vymezeno negativně, že účastníky řízení naopak nejsou nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků. Z povahy věci by jím nebyl například ani zpracovatel dokumentace, technický dozor investora apod.

Skutečnost, že účastníkem řízení je žadatel, na jehož žádost bylo územní řízení zahájeno, vyplývá přímo ze správního řádu, konkrétně z jeho § 27 odst. 1 písm. a). Dále považují za důvodné, aby byla účastníkem řízení obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn. I pokud by tedy obecní úřad této obce nevystupoval sám jako stavební úřad, musela by mít obec přehled o tom, jaká územní řízení jsou na jejím území vedena. V tomto případě by bylo možné konstatovat, že čistě z pohledu správního řádu by se nejednalo o účastníka podle § 27 odst. 1 správního řádu, protože se obci žádná práva ani povinnosti nezakládají, nemění, neruší ani nepotvrzují, ale o účastníka podle § 27 odst. 2 správního řádu. Sám stavební zákon nicméně s obcí nakládá jako s účastníkem řízení „hlavním“ a přiznává jí v řadě směrů stejná práva jako žadateli. Proto je jí stejně jako žadatelům například oznamováno zahájení územního řízení individuálně a nikoli pouze veřejnou vyhláškou.

Pokud by byl stavebním úřadem obecní úřad obce, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, mohl by někdo namítat, že pracovníci stavebního úřadu nemohou jednat nestranně a budou preferovat zájmy obce coby jednoho z účastníků řízení. Touto otázkou se již zabýval rovněž Nejvyšší správní soud, který ve svém rozhodnutí ze dne 16. 12. 2004 č.j. 2 As 21/2004-67⁵⁵² konstatoval, že tato skutečnost není sama osobě důvodem pro vyloučení pracovníků stavebního úřadu pro podjatost. Zdůraznil zejména to, že zaměstnanecký poměr k obci důvodem k podjatosti není a musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě.

Dalším účastníkem řízení je vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě. Jsou jím také osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo

⁵⁵¹ V případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, je účastníkem řízení vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.

⁵⁵² Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2005, sv. 4, č. 503

k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno a společenství vlastníků jednotek.⁵⁵³

K interpretaci toho, kdo je vlastníkem soudního pozemku, resp. stavby, je třeba vycházet z nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 19/99.⁵⁵⁴ Jeho vydáním bylo upuštěno od dosavadního pohledu na sousední pozemky, kterými musely být pouze pozemky bezprostředně sousední. Tento nálezy byl sice vydán ještě za účinnosti stavebního zákona z roku 1976, nicméně jeho závěry jsou podle mého názoru použitelné i pro současný stavební zákon. Konkrétně zde Ústavní soud konstatoval, že tímto sousedním pozemkem mohou být i pozemky bez společné hranice, pokud je v daném případě zjevné, že práva „nemezujícího“ souseda mohou být dotčena.⁵⁵⁵

Pro úplnost je podobně jako v případě jiných předpisů stanoveno (a konstatuje tak také § 27 odst. 3 správního řádu), že účastníkem řízení jsou i osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. To by fakticky nebylo podle mého názoru třeba ani výslovně uvádět, protože zvláštní právní předpis může vždy další účastníka řízení stanovit.

Zvláštním právním předpisem, který umožňuje okruh účastníků řízení rozšířit, je například § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Ten uvádí, že občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 tohoto paragrafu účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno. V tomto případě má postavení účastníka řízení, a to podle § 27 odst. 2 správního řádu.⁵⁵⁶

Dále bych chtěl k výše uvedenému dodat, že možnost vstupovat podle zákona o ochraně přírody a krajiny do správních řízení je vázána nejen na stavební řízení, ale v podstatě na jakákoli řízení, která se mohou týkat zájmů ochrany přírody. Některé zákony se proto snaží aplikaci § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny zabránit tím, že stanoví, kdo jediný může být účastníkem tohoto řízení. Typickým příkladem je zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně

⁵⁵³ V případě společenství bez právní subjektivity je účastníkem řízení vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.

⁵⁵⁴ Sbírka zákonů č. 96/2000 Sb.

⁵⁵⁵ Ke stejnému závěru dospěl rovněž nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2000 sp. zn. IV. ÚS 248/99 (Sbírka nálezu a usnesení Ústavního soudu 2000, sv. 20, č. 160, s. 133), který uvedl, že „existence fyzické hranice mezi pozemkem stavebníka a jiné osoby není rozhodná“ a „je rozhodné, že je tu možnost, že by i přes bagatelní vzdálenost mohlo dojít k porušení nebo ohrožení práv takové osoby“.

⁵⁵⁶ Podobná úprava je zakotvena rovněž v § 115 odst. 6 a 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, nebo v § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.

a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Ten stanoví⁵⁵⁷, že jediným účastníkem řízení podle tohoto zákona je žadatel. Je zde tedy zřejmá vůle zákonodárce eliminovat vedlejší účastníky a toto omezení bylo akceptováno i soudní judikaturou (například rozhodnutím Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 12. 2000 č.j. 6 A 90/2000-19 nebo též rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003 č.j. 7 A 56/2002-54 a ze dne 15. 9. 2011 č.j. 2 As 9/2011-154).⁵⁵⁸

Vraťme se ale k § 85 a násl. stavebního zákona a významu, který je přikládán rozlišování účastníků podle § 85 odst. 1 a 2. Stavební zákon tedy přistupuje v určitých případech odchylně k vymezení jejich práv. Jak uvádí komentář ke stavebnímu zákonu: „Rozsah procesních práv a povinností jednotlivých kategorií účastníků řízení se odvíjí od jejich hmotněprávního poměru k věci, který je předmětem územního řízení. Z těchto důvodů jsou účastníci územního řízení kategorizováni na účastníky řízení „ve věci“, tzv. hlavní neboli esenciální; jde o ty účastníky, o jejichž právech a povinnostech se v řízení rozhoduje. Jsou to účastníci uvedeni v odstavci 1. A dále na účastníky, kteří mohou být ve svých právech nebo povinnostech rozhodnutím přímo dotčeni, tzv. vedlejší účastníci. Těmi jsou účastníci uvedeni v odstavci 2. Přičemž jsou do této skupiny zahrnuty i osoby, které mají postavení účastníků územního řízení, ale rozhodnutím ve svých právech přímo dotčeny nejsou.“⁵⁵⁹

Například podle § 87 stavebního zákona platí, že oznámení o zahájení územního řízení se doručuje účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a dotčeným orgánům jednotlivě, účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 2 veřejnou vyhláškou. Obdobně stanoví též § 92 odst. 3 stavebního zákona. Jedná se zde tedy o odchylku od správního řádu, protože dle něj by doručování dotčeným osobám veřejnou vyhláškou bylo možné pouze za podmínek § 25 odst. 1 nebo § 144 odst. 6 správního řádu.

V § 89 odst. 4 stavebního zákona je dále uvedeno, že obec uplatňuje v územním řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce. Osoba, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. a), b) a d), může uplatňovat námitky proti projednávanému záměru v rozsahu, jakým je její právo přímo dotčeno. Osoba, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. c), může v územním řízení uplatňovat námitky, pokud je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá. Další rozlišování pak stanoví například také § 96 odst. 3 písm. e) stavebního zákona.

⁵⁵⁷ § 14 odst. 1 atomového zákona

⁵⁵⁸ Z těchto rozhodnutí vyplývá, že občanským sdružením postavení účastníka nepřísluší v řízení, kde zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, jako je tomu v případě § 14 odst. 1 atomového zákona.

⁵⁵⁹ HEGENBART, M., SAKAŘ, B. a kol. *Nový stavební zákon. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 205

Výčet účastníků je vedle územního řízení stanoven též pro stavební řízení. Podle § 109 stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení:

- stavebník,
- vlastník stavby, na níž má být provedena změna či udržovací práce, není-li stavebníkem, nejde-li o společenství vlastníků jednotek,
- vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem,
- vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva navrhovanou stavbou přímo dotčena,
- vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno,
- ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno,
- společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu ve stavebním řízení, které se týká domu nebo společných částí domu anebo pozemku.⁵⁶⁰

Stejně jako u územního řízení jsou zde vymezeny konkrétní osoby, které jsou účastníkem řízení. Vedle stavebníka a vlastníka stavby či pozemků, kde se stavba provádí, jsou zohledněny i další dotčené osoby, tedy vlastníci sousedních pozemků a staveb. S ohledem na dříve zmíněný nálezk Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 19/99 nebo ze dne 2. 11. 2000 sp. zn. IV. ÚS 248/99 by sousedním pozemkem nemusel být pouze bezprostředně sousední pozemek. Na rozdíl od územního řízení již však není účastníkem řízení obec.⁵⁶¹

Z hlediska doručování je i zde zohledněno významnější postavení stavebníka a vlastníka stavby. V ustanovení § 113 stavebního zákona je stanoveno, že doručuje-li se účastníkům řízení oznámení o zahájení řízení veřejnou vyhláškou, je třeba stavebníkovi a vlastníkovi stavby, na které má být provedena změna, doručit oznámení do vlastních rukou vždy. V § 115 odst. 5 stavebního zákona se k tomu dodává, že účastníkům řízení, kteří byli o zahájení stavebního řízení uvědoměni veřejnou vyhláškou, se stavební povolení oznamuje

⁵⁶⁰ V případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, je účastníkem řízení vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.

⁵⁶¹ Stejně jako v územním řízení není účastníkem ani nájemce bytu, nebytového prostoru nebo pozemku.

doručením veřejnou vyhláškou. Stavebníkovi a vlastníkovu stavby, na které má být provedena změna, se však doručuje stavební povolení do vlastních rukou.

Další práva účastníků řízení upravuje například § 112 stavebního zákona v případě oznamování zahájení stavebního řízení, § 114 řeší námitky účastníků, § 117 jejich vyjádření k uzavřené smlouvě o provedení kontroly projektové dokumentace pro stavbu mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem, § 118 projednání žádosti o změnu stavby před jejím dokončením s účastníky řízení a dotčenými orgány v rozsahu, v jakém se změna dotýká práv účastníků stavebního, případně územního řízení. Podle § 128 odst. 3 stavebního zákona je třeba projednat s účastníky řízení (a dotčenými orgány) odstranění stavby, podle § 133 odst. 4 tohoto zákona musí být přizváni na kontrolní prohlídku stavby, apod.

V případě vymezení účastníků stavebního řízení je možné poukázat také na to, že zde § 109 stavebního zákona neuvádí, že účastníkem řízení jsou rovněž osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis (jak to stanoví § 85 odst. 2 stavebního zákona). Ing. Kylarová k tomu uvádí: „Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední orgán územního plánování a stavebního řádu vysvětluje výše uvedenou absenci osob, o kterých tak stanoví zvláštní předpis, coby účastníků stavebního řízení, tím, že občanská sdružení mají hájit zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny v územním řízení, nikoli v řízení stavebním.“⁵⁶²

Osobně s tímto přístupem nesouhlasím, protože sama skutečnost, že osoby podle zvláštních předpisů nejsou v § 109 stavebního zákona uvedeny, ještě neznamená, že je nemůže označit za účastníka řízení zvláštní právní předpis, který by se uplatnil jako *lex specialis* přednostně. I s ohledem na soudní judikaturu se tedy domnívám, že také ve stavebním řízení mohou, stejně jako v územním řízení, s odkazem na § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny vystupovat občanská sdružení, jejichž hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, pokud mohou být v tomto řízení přímo dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a pokud svou účast v souladu § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny včas oznámí. V tomto názoru mě utvrzuje například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010 č.j. 5 As 41/2009-91⁵⁶³, které dospělo ke stejnému závěru, Další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010 č.j. 9 As 63/2010-111⁵⁶⁴ k tomu dodalo, že toto právo je možné uplatňovat nejen v „klasickém“ stavebním řízení, ale rovněž v tzv. zjednodušeném stavebním řízení. Toto rozhodnutí konkrétně uvedlo: „Ve světle

⁵⁶² KYLAROVÁ, J. Stavební zákon a správní řád. In *Správní řád v praxi*. Praha: Verlag Dashoefer, 2008

⁵⁶³ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2010, sv. 10, č. 2127

⁵⁶⁴ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2010, sv. 11, č. 2142

shora předestřené proto nelze bez dalšího vyloučit účast občanského sdružení ve zkráceném stavebním řízení s odkazem na taxativní výčet účastníků stavebního řízení v ust. § 109 stavebního zákona, jak to v nyní projednávané věci učinil městský soud, ale je nezbytné vycházet z pravidla *lex specialis derogat generali*, kdy ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny představuje ve vztahu k ust. § 109 stavebního zákona zvláštní právní úpravu účastenství ve stavebním řízení.“

Účastenství je stavebním zákonem vymezeno i pro některé konkrétní typy řízení. Pokud by mělo dojít například k zakázání užívání stavby podle § 120 stavebního zákona, je odstavcem 3 tohoto paragrafu konstatováno, že účastníkem řízení je zde pouze stavebník. Jen v případě, kdy změnu stavby prováděla jako stavebník jiná osoba na základě dohody s vlastníkem, je účastníkem řízení též vlastník stavby.

V případě řízení o vydání povolení k předčasnému užívání stavby před jejím úplným dokončením je účastníkem řízení podle § 123 odst. 1 stavebník, zhotovitel stavby a vlastník stavby. Speciální úprava účastenství je zakotvena rovněž například pro řízení o povolení zkušebního provozu podle § 124, pro poskytnutí stavebního příspěvku podle § 138 odst. 3, pro uložení nezbytných opatření podle § 141 odst. 1, pro odstranění stavby, provedení nezbytných úprav, údržbu a vyklizení stavby podle § 142. Zde jsou vedle osob, které jsou účastníkem řízení z titulu jejich vlastnického nebo jiného věcného práva k dotčeným pozemkům a stavbám, účastníky řízení i nájemci bytů a nebytových prostor, pokud rozhodnutí může jejich nájemní práva upravovat, měnit nebo rušit.⁵⁶⁵

5.3.4 Některé rozdíly v procesních institutech

Stavební zákon zakotvuje, vedle výše uvedeného, i řadu dalších procesních institutů, které vychází z obecné úpravy správního řádu a stanoví k nim v menší či větší míře určité odchylky. Jako první příklad lze uvést specifické náležitosti podání či rozhodnutí.

V případě náležitostí podání si stavební zákon často vypomáhá prováděcími právními předpisy. Například v jeho § 21 odst. 4 je uvedeno, že obsahové náležitosti žádosti o územně plánovací informaci stanoví prováděcí právní předpis. Podobně je tomu v případě podnětu k pořízení regulačního plánu podle § 64 odst. 4, žádosti o vydání regulačního plánu podle § 66 odst. 6, žádosti o vydání územního rozhodnutí podle § 86 odst. 6, žádosti o stavební povolení (včetně rozsahu a obsahu projektové dokumentace) podle § 110 odst. 5, žádosti

⁵⁶⁵ Viz blíže HEGENBART, M., SAKAŘ, B. a kol. *Nový stavební zákon. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 367

o vydání kolaudačního souhlasu podle § 122 odst. 6 nebo žádosti o jmenování autorizovaným inspektorem podle § 143 odst. 5. Správní řád sice v § 37 odst. 2 předpokládá, že další náležitosti podání by měl stanovit zákon, nicméně, stejně jako je tomu i v případě dalších právních předpisů, je zde vzhledem k jejich obsahu (technickým detailům) zvolen prováděcí právní předpis, především pak vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření. V případě stavebního řízení je to rovněž vyhláška č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu. Vedle obecných náležitostí podání podle správního řádu musí tedy podání podle stavebního zákona obsahovat i specifické náležitosti stanovené tímto zákonem a jeho prováděcími předpisy.

Pokud bychom se podívali blíže například na žádost o vydání územního rozhodnutí, je v § 86 stavebního zákona stanoveno, že obsahuje kromě obecných náležitostí (myšleno obecných náležitostí podle správního řádu) základní údaje o požadovaném záměru a identifikační údaje pozemků a staveb. K žádosti žadatel připojí doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám⁵⁶⁶, rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, závazná stanoviska, pokud byla obstarána před zahájením řízení, vydané správním úřadem, který je příslušný vydat územní rozhodnutí, stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury a dokumentaci záměru.⁵⁶⁷

Dále je třeba vycházet z vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, která v § 3 až § 7 stanoví, co dále je třeba dodat k jednotlivým typům žádosti o vydání územního rozhodnutí.⁵⁶⁸

Stejně jako u náležitostí podání je na prováděcí právní předpis odkazováno rovněž u náležitostí rozhodnutí, resp. dalších souhlasů. Musí tedy obsahovat nejen základní náležitosti podle správního řádu, ale také náležitosti stavebního zákona a jeho prováděcích vyhlášek, zde vyhlášky č. 503/2006 Sb. nebo vyhlášky č. 526/2006 Sb. Podle § 92 odst. 5

⁵⁶⁶ Tyto doklady se připojují, nelze-li tato práva ověřit v katastru nemovitostí.

⁵⁶⁷ Jestliže žadatel nemá vlastnické právo nebo doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemku nebo stavbě, předloží souhlas jejich vlastníka anebo dohodu o parcelaci. Vyžaduje-li záměr posouzení vlivu na životní prostředí, připojí žadatel k žádosti stanovisko příslušného úřadu podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Bude-li toto hodnocení prováděno souběžně s územním řízením, připojí žadatel dokumentaci vlivu záměru na životní prostředí.

⁵⁶⁸ Například u žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby je třeba podle § 3 této vyhlášky použít formulář podle její přílohy č. 3. K žádosti žadatel dále připojí přílohy uvedené v části B formuláře žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby (příloha č. 3 k této vyhlášce) a dokumentaci podle přílohy č. 4 k této vyhlášce, která se zpracovává v rozsahu a podrobnostech s ohledem na podmínky v území a charakter stavby. U staveb, u kterých se územní řízení spojuje s vybranými postupy podle zvláštního právního předpisu, se k žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby připojí dokumentace vlivu stavby na životní prostředí a posudek o vlivu stavby na životní prostředí.

stavebního zákona je tomu tak u jednotlivých druhů územních rozhodnutí, podle § 115 odst. 6 u stavebního povolení, podle § 122 odst. 6 u kolaudačního souhlasu, podle § 127 odst. 4 u souhlasu a rozhodnutí o změně v užívání stavby nebo podle § 138 odst. 5 u rozhodnutí o poskytnutí příspěvku.

Pokud jde o obsahové náležitosti jednotlivých druhů územních rozhodnutí, stanoví prováděcí právní předpis, tedy vyhláška č. 503/2006 Sb., že například rozhodnutí o umístění stavby obsahuje kromě obecných náležitostí rozhodnutí podle správního řádu a náležitostí stanovených v § 92 stavebního zákona druh a účel umísťované stavby, parcelní čísla a druh pozemků podle katastru nemovitostí, na nichž se stavba umísťuje, umístění stavby na pozemku, zejména vzdálenosti od hranic pozemku a sousedních staveb, určení prostorového řešení stavby, zejména půdorysnou velikost, výšku a tvar a základní údaje o její kapacitě a vymezení území dotčeného vlivy stavby. Rozhodnutí o umístění stavby dále obsahuje podmínky, kterými se zabezpečí soulad umístění stavby s cíli a úkoly územního plánování, a grafickou přílohu, která musí být ověřena stavebním úřadem.⁵⁶⁹

Vedle náležitosti podání a rozhodnutí je možné ve stavebním zákoně poukázat například na jeho vlastní úpravu atrakce, zakotvenou v § 17 stavebního zákona. V něm je uvedeno, že si nadřízený stavební úřad může vyhradit pravomoc stavebního úřadu prvního stupně u jednotlivých technicky zvlášť obtížných nebo neobvyklých staveb nebo u opatření s rozsáhlejšími účinky na životní prostředí, kulturní památku, památkovou rezervaci nebo památkovou zónu v jejich okolí.

Jedná se určitou obdobu ustanovení § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu, podle kterého může nadřízený správní orgán věc usnesením převzít místo podřízeného správního orgánu a rozhodnout jako správní orgán nižšího stupně, týká-li se řízení otázek, které lze vzhledem k jejich výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti řešit jen s použitím mimořádných odborných znalostí. Na rozdíl od tohoto obecného pravidla zohledňuje stavební zákon více specifika stavebního řízení (hovoří o obtížných a neobvyklých stavbách) a navíc též účinky na životní prostředí. Stavební zákon dále nevyžaduje, aby k této atrakci došlo na podnět příslušného správního orgánu nebo na požádání účastníka a jeho aplikace je tak pro stavební úřady jednodušší.

Stavební zákon předpokládá rovněž to, že si Ministerstvo pro místní rozvoj může vyhradit pravomoc stavebního úřadu k vydání územního rozhodnutí u staveb přesahujících

⁵⁶⁹ Ta obsahuje výkres současného stavu území v měřítku katastrální mapy se zakreslením stavebního pozemku, požadovaného umístění stavby, s vyznačením vazeb a vlivů na okolí, zejména vzdáleností od hranic pozemku a sousedních staveb, a popřípadě vybranou část dokumentace podle přílohy č. 4 k této vyhlášce.

hranice kraje, u staveb s mimořádnými negativními vlivy na životní prostředí nebo u staveb s vlivem na území sousedních států. V tomto případě se jedná o určité doplnění § 131 odst. 1 písm. c) správního řádu, který umožňuje nadřízenému správnímu orgánu převzít věc, u níž lze mít důvodně za to, že výrazně ovlivní právní poměry účastníků ve správních obvodech více podřízených správních orgánů. V obou těchto případech atrakce lze podle mého názoru hovořit o jejich důvodnosti, protože umožňují zohledňovat specifika, resp. reagovat na další skutečnosti týkající se stavebního řízení.

Samostatnou úpravu obsahuje stavební zákon rovněž v otázce doručování veřejnou vyhláškou, a to nejen z hlediska toho, komu se doručuje, ale i z hlediska provádění tohoto doručení. Nejprve v § 20 čistě obecně uvádí, že se písemnosti ve věcech územního plánování doručují v zákonem stanovených případech veřejnou vyhláškou. K tomu dodává, že v případě, kdy se zveřejňuje písemnost vyvěšením na více úředních deskách, považuje se za den vyvěšení den, ve kterém byla písemnost vyvěšena nejpozději. K této otázce tedy přistupuje odlišně než správní řád, který předpokládá, že pokud se veřejnou vyhláškou doručuje ve správních obvodech několika obcí, dnem vyvěšení je den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje (vyvěšení na dalších úředních deskách již nepovažuje z hlediska běhu lhůt za relevantní). Stavební zákon uvádí rovněž to, že se v případě potřeby písemnost zveřejní i jiným způsobem v místě obvyklém.⁵⁷⁰ To správní řád sice nezmiňuje, nicméně tuto možnost nevylučuje a ani stavební zákon de facto neuvádí nic víc než možnost (nikoli povinnost) tak nad rámec obecných požadavků na doručování učinit.

K výše uvedenému bych chtěl upozornit na to, že vázat počátek běhu lhůt na nejpozdější vyvěšení může způsobovat určité praktické problémy, protože musí být kladeny zvýšené nároky na koordinaci jednotlivých správních orgánů při tomto doručování a na zjišťování, na které úřední desce došlo ke zveřejnění nejpozději. Z tohoto pohledu mi přijde obecná úprava správního řádu jako vhodnější.

Při doručování veřejnou vyhláškou správní řád předpokládá buď plné zveřejnění písemnosti doručované prostřednictvím veřejné vyhlášky jak na úřední desce, tak také způsobem umožňujícím dálkový přístup, nebo zveřejnění oznámení o možnosti písemnost převzít.⁵⁷¹ Stavební zákon je v tomto přesnější a uvádí, že na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový nemusí být zveřejněn celý obsah doručované písemnosti. Stačí vyvěsit na úřední desce a zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup pouze oznámení se základními údaji o jejím obsahu s uvedením, kdy a kde je možné do písemnosti nahlédnout.

⁵⁷⁰ Takovým způsobem v místě obvyklém může být například místní tisk, rozhlas apod.

⁵⁷¹ Srov. § 25 odst. 2 správního řádu.

K tomu dodává, že možnost nahlédnutí do písemnosti musí příslušný správní orgán zajistit po celou dobu vyvěšení písemnosti nebo oznámení a v průběhu lhůt stanovených pro podání stanovisek, námitek a připomínek. Na rozdíl od správního řádu k tomu doplňuje i určitá kritéria, kterými by se měl správní orgán při volbě způsobu doručení řídit, a uvádí, že toto zjednodušené doručení (se zveřejněním pouze uvedeného oznámení) se uplatní tehdy, pokud není vzhledem k rozsahu písemnosti možné nebo účelné vyvěsit písemnou celou.⁵⁷²

V jakých případech se doručení veřejnou vyhláškou uplatní, vymezuje stavební zákon v řadě paragrafů, a to nejen při přijímání opatření obecné povahy, ale například též při zahajování územního řízení podle § 87 odst. 1, doručování územního rozhodnutí podle 92 odst. 3, zahajování stavebního řízení a doručování stavebního povolení podle § 115 odst. 5. Jak bylo uvedeno u charakteristiky účastníků řízení podle stavebního zákona, při tomto doručování jsou někteří z účastníků zvýhodňováni individuálním doručováním s tím, že veřejnou vyhláškou se doručuje pouze účastníkům ostatním.

K možnostem přerušení stavebního řízení lze poukázat na § 88 stavebního zákona, který uvádí, že stavební úřad územní řízení přeruší nejen z důvodů uvedených ve správním řádu⁵⁷³, ale také v případě, že záměr klade takové požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, že jej nelze bez vybudování příslušných nových staveb a zařízení nebo úpravy stávajících realizovat. V tomto případě zároveň s přerušením řízení stavební úřad vyzve žadatele k předložení plánovací smlouvy.⁵⁷⁴

Stavební zákon zakotvuje nad rámec důvodů uvedených ve správním řádu rovněž další důvody pro zastavení řízení. Například podle § 110 odst. 4 stavebního zákona platí, že stavební úřad řízení zastaví, pokud předložená projektová dokumentace není zpracována oprávněnou osobou. V § 129 odst. 3 stavebního zákona se předpokládá zastavení řízení o odstranění stavby, pokud bude stavba dodatečně povolena. Totéž platí pro řízení o odstranění dočasné stavby, pokud vlastník stavby požádá o prodloužení doby trvání stavby nebo o změnu v jejím užívání, pokud by bylo takové žádosti vyhověno.

V neposlední řadě bych chtěl poukázat rovněž na úpravu nahlížení do spisu. Ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona sice obecně deklaruje (což plyne i z § 192 stavebního zákona, resp. § 1 odst. 2 správního řádu), že se vedení spisové služby a nahlížení do spisu řídí ustanoveními správního řádu, resp. zákona o archivnictví. K tomu ale dodává

⁵⁷² Písemností se s ohledem na § 20 odst. 3 stavebního zákona rozumí i výkresy, schémata a jiná zobrazení.

⁵⁷³ Srov. § 64 správního řádu.

⁵⁷⁴ Jedná se o smlouvu o spoluúčasti žadatele na vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury.

také to (jako určitou vyšší ochranu, aby v případě dokumentace stavby nedošlo k jejímu zneužití), že kopii dokumentace stavby stavební úřad v rámci nahlížení poskytne pouze tehdy, pokud žadatel předloží souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká. V odůvodněných případech lze pak usnesením odepřít nahlížení do vybraných částí dokumentace u staveb důležitých pro obranu státu, staveb civilní ochrany a bezpečnosti, popřípadě z důvodů ochrany osob a jejich majetku.

5.3.5 Použití části páté a šesté správního řádu

Správní řád se subsidiárně uplatní v případě stavebního zákona nejen svou částí druhou, třetí a čtvrtou, jak jsem zmínil výše, ale rovněž svou částí pátou a šestou. Stavební zákon ve svém § 192 správně předpokládá, že se ustanovení správního řádu použijí podpůrně nejen na řízení, ale rovněž na další postupy, které charakter správního řízení nemají.

V případě části páté správního řádu a tedy veřejnoprávních smluv platí, že jejich obecnou úpravu zakotvuje správní řád. Jak bylo řečeno v kapitole věnované použití části páté správního řádu, obecná úprava veřejnoprávních smluv podle § 159 a násl. správního řádu se uplatní podpůrně všude tam, kde zvláštní zákon předpokládá úpravu určitých práv a povinností veřejnoprávního charakteru veřejnoprávní smlouvou a neobsahuje vlastní komplexní právní úpravu.

Nový stavební zákon předpokládá, na rozdíl od stavebního zákona z roku 1976, že v řadě případů může dojít na místo vydání správního rozhodnutí k uzavření tzv. subordinační veřejnoprávní smlouvy. To má přispět k celkovému zjednodušení, urychlení a odformalizování postupů, aniž by to znamenalo zkrácení práv dotčených osob.⁵⁷⁵ Naopak, postavení smluvních stran veřejnoprávní smlouvy lze považovat za silnější než postavení účastníka správního řízení (veřejnoprávní smlouva tedy nemůže vzniknout bez toho, že by s tím všechny smluvní strany souhlasily). Uplatní se u jednodušších typů řízení, které se netýkají rozsáhlých staveb a velkého množství účastníků řízení. Současně však musím dodat, že na uzavření veřejnoprávní smlouvy podle stavebního zákona není právní nárok a záleží na posouzení stavebního úřadu, zda bude její uzavření preferovat nebo nikoli.

⁵⁷⁵ Viz blíže důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – sněmovní tisk z roku 2005 č. 998 – dostupný v ASPI LIT32549CZ. Lze zde hovořit o naplnění zásad rychlosti a hospodárnosti správního řízení, které uvádí správní řád v § 6 jako jedny ze základních zásad správního řízení.

Například § 78 odst. 3 stavebního zákona předpokládá, že se souhlasem dotčeného orgánu (ten by měl vyplývat z jeho závazného stanoviska)⁵⁷⁶ může stavební úřad uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na využití území, která nahradí územní rozhodnutí, a to za podmínek podle § 161 až § 168 správního řádu. Stavební zákon na tomto místě deklaruje skutečnost, že se zde podpůrně použijí ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách, o čemž by však podle mého názoru nemělo být pochyb. Odchylku od správního řádu představuje konstatování, že se ustanovení § 167 odst. 3 správního řádu nepoužije. V případě veřejnoprávní smlouvy proto není možné, aby o jejím zrušení rozhodoval na žádost smluvní strany správní orgán příslušný podle § 169 odst. 1 správního řádu.

Pro náležitosti takových veřejnoprávních smluv platí nejen požadavky zakotvené ve správním řádu (srov. zejména § 164 správního řádu), ale rovněž požadavky, které jsou na ně kladeny stavebním zákonem a jeho prostřednictvím⁵⁷⁷ vyhláškou č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření. V jejím § 16 je uvedeno, že veřejnoprávní smlouva obsahuje označení smluvních stran a označení třetích osob, kterými jsou osoby, které by byly účastníky územního řízení (tedy dle § 85 odst. 1 a 2 stavebního zákona). Veřejnoprávní smlouva nahrazující například územní rozhodnutí o umístění stavby obsahuje dále obdobné náležitosti jako jsou náležitosti stanovené v § 9 odst. 1 a 2 stavebního zákona s tím, že její grafická příloha musí mít náležitosti stanovené v § 9 odst. 5 stavebního zákona.

Protože veřejnoprávní smlouva nahrazuje v tomto případě územní rozhodnutí, domnívám se, že musí po formální stránce obsahovat rovněž základní náležitosti jako je datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno a funkce osoby oprávněné smlouvu podepsat, apod.

Obdobná úprava, která byla zmíněna pro územní řízení, platí rovněž pro řízení stavební. V § 116 stavebního zákona je k tomu uvedeno, že se souhlasem dotčených orgánů může stavební úřad uzavřít se stavebníkem veřejnoprávní smlouvu o provedení stavby nebo terénních úprav, která nahradí stavební povolení, a to opět za podmínek podle § 161 až § 168 správního řádu. Také zde se ustanovení § 167 odst. 3 správního řádu nepoužije.

Náležitosti veřejnoprávních smluv podle tohoto ustanovení je nutno i v tomto případě dovozovat nejen z podpůrného použití správního řádu, ale rovněž z prováděcího právního

⁵⁷⁶ Závazná stanoviska, která se uplatní ve správním řízení, musí být aplikována rovněž v případě, kdy je územní řízení nahrazeno uzavřením veřejnoprávní smlouvy.

⁵⁷⁷ Srov. § 78 odst. 4 stavebního zákona.

předpisu ke stavebnímu zákonu, tedy z vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu.⁵⁷⁸

Vedle výše uvedeného musím poukázat na to, že stavební zákon počítá s uzavíráním veřejnoprávních smluv rovněž v dalších případech. Jeho § 69 odst. 5 předpokládá, že práva a povinnosti z regulačního plánu vydaného na žádost lze převést písemnou veřejnoprávní smlouvou, jejíž přílohou je regulační plán. Výslovně se v tomto případě deklaruje, že i pro tyto veřejnoprávní smlouvy se použijí příslušná ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách. Opomenout nelze ani § 190 odst. 2 stavebního zákona, který uvádí, že obec, jejíž obecní úřad je obecným stavebním úřadem, může uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí o tom, že pro ni bude vykonávat působnost stavebního úřadu. I zde se dodává, že se přitom postupuje podle správního řádu. Domnívám se, že subsidiární použití správního řádu znamená, že k uzavření takové veřejnoprávní smlouvy musí být udělen souhlas nadřízeného správního orgánu, protože se jedná o smlouvu, jejímž předmětem je výkon státní správy. Ze správního řádu se uplatní rovněž jeho ustanovení týkající se podmínek pro uzavření veřejnoprávní smlouvy, její účinnosti, změny, výpovědi či zrušení, přezkumu její zákonnosti apod.

Stavební zákon předpokládá nejen uzavírání veřejnoprávních smluv, ale rovněž přijímání opatření obecné povahy a tedy podpůrnou aplikaci ustanovení části šesté (§ 171 až § 174) správního řádu. Pokud jde o územní plány, které dnes mají charakter opatření obecné povahy, bývalo sporné, zda lze jako na opatření obecné povahy nahlížet i na územní plány vydané podle stavebního zákona z roku 1976. Posouzení této otázky bylo a je poměrně důležité z hlediska toho, zda jsou tyto územní plány přezkoumatelné postupem podle soudního řádu správního.⁵⁷⁹

Jak jsem uvedl dříve, judikatura správních soudů vycházela nejprve z materiálního pojetí opatření obecné povahy. Toto materiální pojetí opatření obecné povahy však bylo následně zpochybněno rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, jehož usnesení ze dne 13. 3. 2007 č.j. 3 Ao 1/2007-44⁵⁸⁰, změnilo toto pojetí na formální. Mimo jiné k tomu uvedlo, že opatření obecné povahy lze vydávat jen v případech, kdy to zvláštní zákon výslovně stanoví, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených. Tento názor potvrdilo i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. 1 Ao 1/2007-7⁵⁸¹, které uvedlo, že počínaje dnem 1. ledna 2007 jsou územní plány podle současného stavebního

⁵⁷⁸ Další náležitosti vycházejí opět z podmínek, které se uvádí ve výrokové části stavebního povolení.

⁵⁷⁹ Srov. § 101a a násl. soudního řádu správního.

⁵⁸⁰ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2007, sv. 8, č. 1276

⁵⁸¹ Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neuveřejněno, dostupné na www.nssoud.cz.

zákonu vydávány formou opatření obecné povahy a lze je přezkoumávat podle § 101a a násl. soudního řádu správního. Územní plány vydané před tímto datem však opatřením obecné povahy navzdory svým materiálním znakům podle tohoto rozhodnutí nejsou, protože žádný zákon v té době účinný nestanovil, že by územní plány měly a mohly být vydávány ve formě opatření obecné povahy.

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/2007⁵⁸² však zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 3 Ao 1/2007-44 zrušil a potvrdil tak platnost materiálního posuzování opatření obecné povahy, zejména pak územních plánů, kterých se tento nález týkal. Tento nález, s jehož závěry se ztotožňuji, mimo jiné uvedl: „Systematickým výkladem předmětných ustanovení nového stavebního zákona jako speciální právní úpravy ve věcech územního plánování ve vztahu k obecné úpravě nového správního řádu, výkladem e ratione legis, jakož i shora rekapitulovaným úmyslem zákonodárce, dospívá Ústavní soud k závěru, že v posuzované věci předmětný územní plán velkého územního celku Břeclavska, vyhlášený obecně závaznou vyhláškou, je třeba považovat za opatření obecné povahy, na něž lze tak vztáhnout i ustanovení o jeho přezkumu v rozsahu stanoveném v § 101a a násl. s. ř. s.“

Z pozdějších nálezů bych chtěl zmínit například nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07⁵⁸³, který uvedl: „Úroveň ochrany veřejných subjektivních práv je méně efektivní v pozdějších fázích stavebního řízení než v řízení o zrušení opatření obecné povahy. Proto je nutno dát přednost materiálnímu chápání opatření obecné povahy, které poskytuje účinnou ochranu základním právům jednotlivce.“

Jako konkrétní příklad opatření obecné povahy vydávaného podle správního řádu, se kterým stavební zákon explicitně počítá, mohu uvést zásady územního rozvoje podle § 36 odst. 4, územní plán podle § 43 odst. 4, vymezení zastavěného území podle § 59 odst. 2 a regulační plán podle § 62 odst. 1. Opomenout v této souvislosti nelze, že náležitosti obsahu zásad územního rozvoje, náležitosti obsahu územního plánu i náležitosti regulačního plánu stanoví prováděcí právní předpis. Je jím vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.⁵⁸⁴

⁵⁸² Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 2008, sv. 51, č. 409

⁵⁸³ Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 52, č. 57, s. 267

⁵⁸⁴ Zde se například uvádí, že zásady územního rozvoje obsahují textovou a grafickou část. Obsah zásad územního rozvoje, včetně jejich odůvodnění, je stanoven v příloze č. 4 k této vyhlášce. Podobně je tomu v případě územního plánu (jeho obsah je v příloze č. 7) a regulačního plánu (jeho obsah je v příloze č. 11).

Vedle toho se jako opatření obecné povahy vydává rovněž územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území podle § 97. K těmto územním opatřením musím odkázat na vyhlášku č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření. Ta například v § 17 uvádí, že územní opatření o stavební uzávěře obsahuje vymezení území s uvedením parcelních čísel pozemků a staveb na nich podle katastru nemovitostí, pro které platí stavební uzávěra, rozsah a obsah omezení nebo zákazu stavební činnosti, podmínky vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů a dobu trvání stavební uzávěry, je-li ji možno předem stanovit. Součástí územního opatření o stavební uzávěře je ověřený výkres na kopii katastrální mapy s vyznačením území, pro které platí stavební uzávěra. Pro opatření obecné povahy podle stavebního zákona se tedy uplatní jak náležitosti správního řádu, tak také náležitosti podle prováděcích vyhlášek ke stavebnímu zákonu, konkrétně vyhlášky č. 500/2006 Sb. a vyhlášky č. 503/2006 Sb.

Ustanovení § 168 odst. 1 stavebního zákona k této úpravě dále uvádí, že opatření obecné povahy po dni nabytí jeho účinnosti opatří příslušný orgán záznamem o jeho účinnosti. Ustanovení § 75 správního řádu (který upravuje vyznačování doložky právní moci a vykonatelnosti) se přitom použije přiměřeně. V § 184 stavebního zákona se dodává, že při přezkoumání opatření obecné povahy vydaných podle tohoto zákona vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Opomenout nemohu ustanovení § 188 odst. 4 stavebního zákona, které bylo do stavebního zákona doplněno jeho novelou provedenou s účinností od 3. června 2008 zákonem č. 191/2008, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 68/2007 Sb. Toto ustanovení stanoví, že obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy. Úprava části šesté správního řádu je tak vztažena, byť pouze pro účely stavebního zákona, i na tyto obecně závazné vyhlášky. Tímto ustanovením je podle mého názoru potvrzeno materiální chápání institutu opatření obecné povahy v případě územně plánovací dokumentace schválené za účinnosti stavebního zákona z roku 1976, tedy do 31. prosince 2006. V § 184 odst. 4 je navíc uvedeno, že se nepoužije ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu a není proto možné přezkoumávat tyto obecně závazné vyhlášky považované za opatření obecné povahy v přezkumném řízení.

5.3.6 Závěrem ke stavebnímu řízení

Z hlediska subsidiární aplikace správního řádu není výjimkou ani stavební řízení, ve kterém se dnes postupuje podle „nového“ stavebního zákona (účinného od 1. ledna 2007), resp. podle jeho prováděcích právních předpisů. Jak sám stavební zákon zdůrazňuje, podpůrné použití ustanovení správního řádu se zde musí týkat nejen správního řízení, ale rovněž dalších postupů. Správní řád se proto vedle územního či stavebního řízení uplatní na různá stanoviska, resp. závazná stanoviska nebo též na uzavírání veřejnoprávních smluv a přijímání opatření obecné povahy. Zdůraznil jsem proto, že subsidiární aplikaci zde nachází nejen část druhá a třetí správního řádu, ale rovněž jeho část čtvrtá, pátá a šestá.

Jak jsem demonstroval na přístupu odborné literatury i související soudní judikatury, nebývá na určité instituty stavebního zákona jednotný pohled. Sporné jsou zejména různé zjednodušené a rádobý neformální postupy v podobě územních či jiných souhlasů nebo činnost autorizovaných inspektorů. Popsal jsem proto, jaký charakter tyto úkony mají a která část správního řádu se vlastně podpůrně uplatní.

Dále jsem poukázal na rozdíly v jednotlivých procesních institutech zakotvených stavebním zákonem i správním řádem. Zmínil jsem jak specifické náležitosti podání a rozhodnutí ve stavebních věcech, tak také otázky týkající se změn příslušnosti, doručování veřejnou vyhláškou, dalších důvodů pro přerušení či zastavení řízení nebo úpravy nahlížení do spisu. U všech těchto odchylek jsem vyjádřil svůj názor na to, nakolik jsou s ohledem na princip subsidiarity správního řádu nezbytné nebo naopak postradatelné. S ohledem na to, že současný stavební zákon je stále relativně novým právním předpisem a byl přijat až po účinnosti současného správního řádu, je jeho úprava se správním řádem (na rozdíl například od přestupkového zákona nebo dále zmíněného zákona o státní kontrole) více provázána. Také proto je zde nedůvodných odchylek od obecné úpravy správního řízení výrazně méně.

5.4 Vztah správního řádu k zákonu o státní kontrole

5.4.1 Obecně o vztahu správního řádu k zákonu o státní kontrole

V této kapitole bych se chtěl věnovat vztahu správního řádu k ustanovením týkajícím se výkonu kontrolní činnosti, zejména pak k zákonu č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Na závěr pak zmíním rovněž samostatnou úpravu kontroly v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, která je obdobná úpravě v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Na všech těchto zákonech je možné poukázat na to, že se podpůrná aplikace správního řádu nemusí týkat pouze jeho části druhé, resp. třetí, ale rovněž jeho části čtvrté.

Nejprve vysvětlím vztah zákona o státní kontrole ke správnímu řádu, tedy vlastně otázku toho, zda a v jakém rozsahu se zde uplatní subsidiarita správního řádu. V této souvislosti pak posoudím nezbytnost některých ustanovení zákona o státní kontrole (kdy se ve své podstatě jedná o nadbytečné procesní odchylky) v době účinnosti současného správního řádu.

Současná právní úprava týkající se výkonu tzv. státní kontroly je již poměrně zastaralá⁵⁸⁵ a zákon o státní kontrole by proto měl být v nejbližších letech nahrazen zcela novou právní úpravou (v legislativním procesu je nyní návrh nového zákona o kontrole⁵⁸⁶, jehož účinnost se předpokládá od 1. ledna 2014). S novou právní úpravou by mělo současně dojít k eliminaci procesních odchylek týkajících se kontrolní činnosti v jednotlivých zvláštních zákonech a tedy k vytvoření všeobecného zákona o kontrole, který by měl být aplikován v maximální možné míře na všechny kontrolní postupy, stejně jako by měl být současný správní řád aplikován na převážnou většinu správních řízení či jiných postupů bez nutnosti nadbytečných procesních odchylek.⁵⁸⁷

Podle zákona o státní kontrole se státní kontrolou rozumí kontrolní činnost příslušných orgánů zaměřená na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky České republiky a plnění povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů nebo uložených na

⁵⁸⁵ Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, nabyl účinnosti dne 1. ledna 1992.

⁵⁸⁶ Sněmovní tisk z roku 2011 č. 575.

⁵⁸⁷ Ministerstvo vnitra k tomu dodává následující: „Vzhledem k velkému počtu značně nesourodých a nepřehledných právních předpisů upravujících provádění kontrolní činnosti vykonávané orgány veřejné správy (neodůvodněné rozdílnosti lze nalézt např. pokud jde o způsoby či lhůty vyřizování námitek ke kontrolnímu zjištění, formy výsledných kontrolních materiálů apod.) připravuje Ministerstvo vnitra jeden sjednocující zákon o kontrole, obsahující obecnou úpravu procedurálních pravidel většiny klíčových kontrolních postupů uskutečňovaných ve veřejné správě. Záměrem je odstranění neodůvodněné rozdílnosti, zjednodušení, zpřehlednění a sjednocení postupu orgánů veřejné správy při provádění kontrolní činnosti.“
- http://www.mvcr.cz/sprava/vlzpavy/vlada_22.html#8p

základě těchto předpisů.⁵⁸⁸ Postup při provádění této kontroly obecně není řízením, jehož výsledkem by bylo rozhodnutí ve smyslu § 67 a násl. správního řádu. Výsledkem provedené kontroly je protokol, tedy popis zjištěných skutečností, který může být podkladem pro další řízení.⁵⁸⁹ I když samotný proces kontroly není jako celek správním řízením ve smyslu části druhé, resp. třetí správního řádu (což potvrzuje například rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 12. 2001 č.j. 7 A 98/1999-37⁵⁹⁰), neznamená to, že by se zde správní řád podpůrně nepoužil. Podle mého názoru se zde totiž fakticky jedná o postup podle části čtvrté správního řádu. Domnívám se, že jde nepochybně o výkon vrchnostenské veřejné správy a je dána působnost správního řádu podle jeho § 1. Protože výkon kontrolní činnosti (vyjma určitých dílčích otázek, o kterých se zmíním dále) není správním řízením, je nutné na něj s ohledem na § 177 odst. 2 správního řádu aplikovat část čtvrtou správního řádu dopadající podpůrně na další úkony správního orgánu ve veřejné správě. Uplatnění části čtvrté správního řádu však samozřejmě neznamená, že by se zde obdobně či přiměřeně neuplatnila rovněž ustanovení části druhé a třetí správního řádu – srov. § 154 správního řádu.

Zákon o státní kontrole vyjadřuje svůj vztah ke správnímu řádu ve svém § 26, který stanoví, že pro řízení podle tohoto zákona platí správní řád s výjimkou § 18, který upravuje řízení o námitkách. Toto ustanovení mohlo být podle mého názoru dostatečné pouze za účinnosti správního řádu z roku 1967. Jak jsem zdůraznil výše, správní řád z roku 1967 upravoval de facto pouze řízení, v nichž správní orgány rozhodovaly o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Proto se při postupu podle zákona o státní kontrole rozhodovalo v režimu správního řádu pouze o uložení pořádkové pokuty (viz jeho § 19). V ostatních oblastech se v průběhu kontroly podle správního řádu z roku 1967 nepostupovalo, pouze se přiměřeně používala jeho základní pravidla řízení.⁵⁹¹

Vzhledem k tomu, že současný správní řád dopadá na veškerý postup správních orgánů při výkonu jejich působnosti v oblasti veřejné správy, musí se na výkon státní kontroly uplatnit nejen základní zásady činnosti správních orgánů (§ 2 až § 8 správního řádu), které se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon správní řád vyloučí, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje, ale rovněž další ustanovení správního řádu. Současný správní řád (nebo jeho jednotlivá ustanovení) se tak díky svému § 1 odst. 2 použije vždy, nestanoví-li zákon o státní kontrole jiný postup.

⁵⁸⁸ Viz § 3 odst. 1 zákona o státní kontrole. Ustanovení § 3 odst. 2 tohoto zákona navíc stanoví, že se za státní kontrolu podle tohoto zákona nepovažuje kontrola vykonávaná v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti.

⁵⁸⁹ Tento protokol může být podkladem pro řízení podle správního řádu nebo podle daňového řádu o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně.

⁵⁹⁰ Soudní judikatura 2002, sv. 4, s. 311

⁵⁹¹ Srov. § 3 odst. 5 správního řádu z roku 1967.

Ustanovení § 26 zákona o státní kontrole proto považuji za formulačně nepřesné. Na jednu stranu by mohlo být v pořádku, že je vyloučen správní řád v případě, kdy si zákon o státní kontrole stanoví vlastní právní úpravu. Na druhou stranu však toto ustanovení může vzbuzovat mylný dojem, že se správní řád použije pouze na „řízení“ podle tohoto zákona (s výjimkou jeho § 18) a v jiných případech nikoli. Ve skutečnosti je však třeba správní řád aplikovat rovněž na další postupy podle zákona o státní kontrole (nikoli tedy pouze na vedení „řízení“). Vládní návrh nového zákona o kontrole (kontrolní řád) má být v tomto přesnější a výslovně deklaruje podpůrnou aplikaci správního řádu jako takového.⁵⁹²

Za „řízení“ podle zákona o státní kontrole je podle mého názoru možné považovat pouze řízení o námitkách a řízení o uložení pořádkové pokuty. Jak jsem uvedl, v případě dalších postupů o „řízení“ hovořit nejde, a ačkoli tuto otázku zákon o státní kontrole pomíjí, je nezbytné aplikovat na ně část čtvrtou správního řádu. Navíc i ustanovení o vyloučení správního řádu na § 18 zákona o státní kontrole nemohu považovat za zcela správné, protože je sice možné jiným stanoveným postupem nahradit správní řád, některá jeho ustanovení je však třeba přesto podpůrně použít⁵⁹³, nemluvě o základních zásadách činnosti správních orgánů, o jejichž aplikaci nemůže být (navzdory § 26 zákona o státní kontrole) pochyb.

Nepřesnost ve vyjádření vztahu zákona o státní kontrole ke správnímu řádu je třeba odůvodnit zejména tím, že podoba § 26 zákona o státní kontrole vychází ještě z doby správního řádu z roku 1967. Správně měl být tento paragraf upraven již v souvislosti s přijetím současného správního řádu. Zákon č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, se však zaměřoval na nejpodstatnější dopady nově přijatého správního řádu a nemohl odstranit všechny nepřesnosti a nadbytečné odchylky. To je třeba učinit v následující fázi právního vývoje českého správního řízení, která právě probíhá, a snad také poznatky uvedené v této práci by mohly jejímu zdárnému průběhu napomoci.

5.4.2 Základní zásady a výkon kontroly

Některé zásady činnosti správních orgánů upravuje nejen správní řád, ale částečně (a de facto nadbytečně) rovněž zákon o státní kontrole. Protože však úprava zásad v zákoně o státní kontrole není komplexní, použije se vzhledem k výše uvedenému a vzhledem k § 177 odst. 1 správního řádu podpůrně úprava základních zásad podle části první správního řádu.

⁵⁹² Srov. sněmovní tisk z roku 2011 č. 575.

⁵⁹³ K tomu se blíže vyjádřím dále.

Zásadu zákonnosti podle § 2 správního řádu (postup v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, které jsou součástí právního řádu, a to, že správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena) zakotvuje částečně také § 2 zákona o státní kontrole. Ten stanoví, že příslušné orgány vykonávají kontrolu pouze v rozsahu stanoveném zvláštními zákony. Skutečnost, že je nutné brát při kontrole ohled také na mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu ČR, a rovněž na předpisy komunitárního práva, je pak potřeba dovozovat z Ústavy ČR i z § 2 správního řádu.

Také v případě provádění kontrolní činnosti je třeba šetřit jak práva nabytá v dobré víře, tak také oprávněné zájmy osob, kterých se činnost kontrolního orgánu dotýká, a zásah do těchto práv může být pouze v nezbytném rozsahu. Zákon o státní kontrole hovoří v § 12 písm. b) obecně o povinnosti šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob. Zásada zjišťování stavu věci vymezená v § 3 správního řádu (potřeba zjistit stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti) je zakotvena (formálněji) v § 12 zákona o státní kontrole jako povinnost kontrolních pracovníků zjistit při kontrole skutečný stav věci.

Jsem přesvědčen o tom, že respektovány musí být i další zásady, například zásada rychlosti řízení, tedy povinnost správního orgánu postupovat tak, aby nedocházelo ke zbytečným průtahům. Zbytečné průtahy by neměly vznikat ani v případě provádění kontroly, a ačkoli nejsou v zákoně o státní kontrole ve většině případů stanoveny konkrétní lhůty, je možné se i v těchto případech dovolávat (u správního orgánu nadřízeného tomu, kdo provádí kontrolu) ochrany před nečinností podle § 80 správního řádu.⁵⁹⁴

Otázkou lhůt při kontrolní činnosti jsem se zabýval ve svém článku Vztah správního řádu a zákona o státní kontrole, ve kterém jsem mimo jiné uvedl: „Přiměřeně by se mohlo přihlížet také k obecným lhůtám podle § 71 správního řádu. Podle § 154 správního řádu se v případě provádění úkonů v působnosti správního řádu, které nejsou “formálním” správním řízením, použijí přiměřeně i ustanovení správního řádu v tomto paragrafu nevyjmenovaná, nicméně například v případě lhůt je potřeba více zohledňovat specifika daného postupu, okolnosti a dosavadní praxi. Obecně by lhůta 30 dnů mohla být považována za dostatečnou například pro posuzování doby mezi ukončením kontroly na místě do umožnění kontrolované osobě seznámit se s protokolem vyhotoveným podle § 15 zákona o státní kontrole nebo doby pro vyřízení námitek proti tomuto protokolu. Pokud by se však jednalo o složitější případ,

⁵⁹⁴ Vládní návrh zákona o kontrole je v tomto důslednější a konkrétní lhůty pro výkon kontroly (pro vyhotovení kontrolního protokolu nebo pro vyřízení námitek proti tomuto protokolu) již stanoví.

nebylo by možné se bezprostředně po jejich uplynutí úspěšně dovolávat ochrany před nečinností, protože tu lze uplatnit až po uplynutí lhůty “přiměřené” danému případu.⁵⁹⁵

Obdobnou formulaci, jakou obsahuje ustanovení § 8 správního řádu hovořící o principech dobré správy a nutnosti spolupráce mezi jednotlivými správními orgány, bychom našli rovněž v § 21 zákona o státní kontrole. Podle něj jsou kontrolní orgány povinny vzájemně spolupracovat a šetřit tak práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob.

Shrnu-li tedy výše uvedené porovnání právních úprav zákona o státní kontrole a správního řádu v oblasti základních zásad činnosti správních orgánů, musím konstatovat, že úprava v zákoně o státní kontrole je v tomto s ohledem na správní řád nadbytečná. Nový zákon o kontrole proto (podle předloženého návrhu) s jejich úpravou vůbec nepočítá, což považuji za zcela správné. Dokonce ani za účinnosti správního řádu z roku 1967 nebylo zakotvení těchto zásad v zákoně o státní kontrole nezbytné, a to s odkazem na jeho § 3 odst. 5.

5.4.3 Použití části čtvrté správního řádu na výkon kontroly

Jak jsem již uvedl výše, při provádění kontroly se podpůrně uplatní ustanovení části čtvrté správního řádu, tedy ustanovení jeho § 154 a násl. Svůj význam ve zvláštních zákonech mají pochopitelně hmotněprávní ustanovení stanovící například věcnou příslušnost⁵⁹⁶ k úkonům prováděným podle tohoto zákona nebo oprávnění a povinnosti kontrolních pracovníků a kontrolovaných osob.⁵⁹⁷ Nadbytečná je však podle mého názoru úprava procesních otázek, kde by měla být dostačující úprava podle správního řádu.

O nedůvodné odchylce od správního řádu si dovoluji hovořit v případě § 10 zákona o státní kontrole, který upravuje problematiku vyloučení úředních osob (kontrolních pracovníků) pro podjatost. Vzhledem k podpůrné aplikaci části čtvrté správního řádu, která odkazuje na obdobné použití § 14 správního řádu o vyloučení z projednávání a rozhodování věci, je tato úprava z převážné části nadbytečná. Záruka nestrannosti kontrolních pracovníků podle § 10 odst. 1 zákona o státní kontrole tedy de iure vyplývá z § 14 odst. 1 správního řádu. Rovněž ustanovení § 10 odst. 2, 3 a 5 zákona o státní kontrole odpovídají § 14 odst. 2 a 3

⁵⁹⁵ JEMELKA, L., PÝCHOVÁ, M. Vztah správního řádu a zákona o státní kontrole. *Veřejná správa*, 2006, č. 24, s. 11

⁵⁹⁶ V případě zákona o státní kontrole stanoví jeho § 2, že státní kontrolu ve smyslu tohoto zákona vykonávají ministerstva a jiné správní úřady nebo orgány místní samosprávy v rozsahu stanoveném zvláštními zákony. Tento rozsah pak stanoví například zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole (§ 7 až 10), který také sám vymezuje místní příslušnost pro konkrétní případy (zejména § 9 a 10) a podobně též další zákony.

⁵⁹⁷ Oprávnění kontrolních pracovníků jsou stanoveny v § 11 zákona o státní kontrole a jejich povinnosti v § 12, resp. § 16. Povinnosti kontrolovaných osob jsou zakotveny v § 14, oprávnění zejména v § 17.

správního řádu. Smysl by tak podle mého názoru mohl mít pouze § 10 odst. 5 zákona o státní kontrole stanovící, kdo je oprávněn v otázce podjatosti rozhodnout (vedle vedoucího kontrolního orgánu by to mohl být také jím pověřený pracovník). Speciální úprava týkající se příslušnosti k rozhodování o podjatosti není výjimkou a nalézt ji můžeme rovněž v jiných právních předpisech.⁵⁹⁸ Domnívám se však, že úprava správního řádu (podle které rozhoduje o podjatosti představený osoby, o kterou se jedná) by zde byla dostatečná. Za nadbytečnou procesní odchylku považuji také ustanovení § 10 odst. 6 zákona o státní kontrole, podle kterého proti rozhodnutí vedoucího kontrolního orgánu o podjatosti nelze podat samostatné odvolání. Totéž platilo podle správního řádu z roku 1967.

Současný správní řád možnost uplatnění odvolání neřeší a podle jeho § 81 odst. 1⁵⁹⁹ je tak možné proti rozhodnutí o podjatosti (vyloučení i nevyloučení) podat odvolání vždy. Tuto skutečnost nelze zaměňovat s ustanovením § 14 odst. 4 věty druhé správního řádu, podle které se o určení jiné (náhradní) osoby vydává usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, a proti kterému se podle § 76 odst. 5 věty třetí správního řádu odvolat nelze. Projednání odvolání proti usnesení sice může v daném případě způsobovat určité průtahy, nicméně provádění úkonů podjatou osobou by bylo v rozporu se zákonem a zpochybnilo by je od samého počátku. V této souvislosti bych chtěl dodat, že ačkoli zákon o státní kontrole hovoří o „rozhodnutí“ vedoucího kontrolního orgánu, je zde nutné vydat „usnesení“, a to s ohledem na § 181 správního řádu. Protože se podle správního řádu vydává v případě posuzování podjatosti usnesení, je třeba tuto formu použít i v případě zákona o státní kontrole.

Pro úplnost musím dodat, že dnes (při existenci procesní odchylky) je třeba použít přednostně jako *lex specialis* úpravu podjatosti podle zákona o státní kontrole. Pokud však zákon o státní kontrole neřeší například problematiku, jak naložit s pozdní námitkou podjatosti uplatněnou kontrolovanou osobou, je třeba podpůrně použít § 14 odst. 2 věty druhé správního řádu, podle kterého se k námitce nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení pro podjatost věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil.

Zákon o státní kontrole řeší zvláštním způsobem problematiku mlčenlivosti kontrolních pracovníků [§ 12 odst. 2 písm. f) a § 13], která má přednost před obecnou úpravou ve správním řádu. Odůvodněná zde však může být pouze úprava týkající se zbavení povinnosti mlčenlivosti vedoucím kontrolního orgánu. Zbývající ustanovení považuji ve světle správního řádu za nadbytečná.

⁵⁹⁸ Např. § 148 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 94 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), nebo § 119a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

⁵⁹⁹ Toto ustanovení říká: „Účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.“

Například úpravu jednacího jazyka, doručování písemností⁶⁰⁰, procesní způsobilosti dotčených osob nebo např. součinnosti Policie České republiky při provádění jednotlivých úkonů zákon o státní kontrole neřeší a musí se zde proto aplikovat příslušná ustanovení správního řádu. Správní řád se uplatní rovněž pro obecné náležitosti podání (například námitek proti protokolu).⁶⁰¹ V případě námitek proti protokolu je pak v § 17 zákona o státní kontrole výslovně stanoveno, že musí být písemné. Na rozdíl od správního řádu proto nemohou být podány například ústně do protokolu, protože by nebyla naplněna speciálně stanovená podmínka písemné formy.

5.4.4 Použití správního řádu na řízení podle zákona o státní kontrole

Řízení o námitkách kontrolovaných osob proti protokolu o kontrole je zakotveno v § 18 zákona o státní kontrole. S ohledem na § 26 tohoto zákona by se na něj neměl správní řád uplatnit vůbec. Podle § 1 odst. 2 správního řádu je však třeba použít správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení vždy, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Jiný postup je zde podle mého názoru stanoven pouze částečně.⁶⁰² Nejenže se zde musí s ohledem na § 177 odst. 1 správního řádu použít základní zásady činnosti správních orgánů, ale rovněž řada dalších ustanovení, jak vyplývá z § 1 odst. 2, resp. § 180 odst. 1 správního řádu.

I když rozhodování o námitkách nepředstavuje rozhodování o právech a povinnostech a nejedná se tedy o řízení ve smyslu § 9 správního řádu (jde fakticky pouze o kvalifikované vypořádání námitek proti protokolu⁶⁰³), neznaná to podle mě, že by se zde správní řád (minimálně pak jeho část čtvrtá) neuplatnil. Nezbytné by bylo použití ustanovení správního řádu týkající se jednacího jazyka, doručování (rozhodnutí o námitkách), náležitostí rozhodnutí nebo například případné stížnosti proti nevhodnému chování kontrolních pracovníků nebo proti postupu kontrolního orgánu. Podpůrně (přiměřeně) by mohla být zohledňována rovněž úprava správního řádu o lhůtách pro vydání rozhodnutí, k čemuž jsem v minulosti uvedl: „Není např. stanovena lhůta pro vyřízení těchto námitek a přihlížet by se tak mohlo k obecné

⁶⁰⁰ V případě provádění kontroly je třeba doručovat zejména oznámení o zahájení kontroly, protokol o kontrole (pokud se kontrolovaná osoba nedostaví k seznámení osobně) nebo rozhodnutí o námitkách. Rozhodnutí o námitkách musí být doručováno do vlastních rukou (viz § 19 odst. 4 správního řádu) a do vlastních rukou by měl být z povahy věci doručován také protokol o kontrole, protože podle § 16 odst. 1 zákona o státní kontrole je povinností kontrolních pracovníků seznámit kontrolované osoby s obsahem protokolu a předat jim stejnopis. Doručením do jejich vlastních rukou by proto měly správní orgány jistotu splnění této zákonné podmínky.

⁶⁰¹ Srov. § 37 správního řádu.

⁶⁰² Ustanovení § 18 zákona o státní kontrole zakotvuje „pouze“ to, kdo a jak rozhoduje o námitkách nebo to, že proti rozhodnutí o námitkách není přípustný opravný prostředek.

⁶⁰³ Podobný charakter „rozhodnutí“ má například také rozhodnutí o námitkách uplatněných k návrhu opatření obecné povahy podle § 172 odst. 5 správního řádu.

úpravě lhůt pro vydání rozhodnutí v § 71 správního řádu (do 30 dnů). I když tato lhůta není bezpodmínečně závazná, mělo by být s ohledem na základní zásady (zejména zásadu rychlosti podle § 6 odst. 1 správního řádu) rozhodováno bez zbytečných průtahů.⁶⁰⁴

Druhým typem řízení podle zákona o státní kontrole, kde však již není použití správního řádu výslovně vyloučeno, je řízení o uložení pořádkové pokuty, která by měla zabezpečit řádný a nerušený průběh kontroly. Podle § 19 zákona o státní kontrole lze uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč, při opakovaném uložení pokuty až do úhrnné částky 200 000 Kč. Speciální úprava pořádkové pokuty není neobvyklá ani v případě jiných zákonů.⁶⁰⁵ Odůvodněná může být podle mého názoru jak maximální možná úhrnná výše pokut, tak také lhůta, ve které lze pořádkovou pokutu uložit.⁶⁰⁶ Za nadbytečnou však považuji speciální úpravu týkající se vybírání a vymáhání pořádkových pokut, protože by bylo možné vycházet pouze z ustanovení správního řádu.⁶⁰⁷ Podpůrné použití správního řádu by zde bylo nutné dovodit (i když se jedná o uložení pořádkové pokuty v rámci procesu kontroly a nikoli v rámci probíhajícího správního řízení) z § 158 odst. 1 a § 154 správního řádu. Domnívám se, že podle správního řádu by se posuzovala rovněž otázka účastenství v řízení o uložení pořádkové pokuty (účastníkem je jen osoba, které se pokuta ukládá), to, že prvním úkonem v řízení o uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí, odvolání proti němu má vždy odkladný účinek nebo že pravomocně uloženou pořádkovou pokutu je možné novým rozhodnutím prominout nebo snížit.

Pro úplnost bych chtěl dodat, že ustanovení správního řádu o pořádkové pokutě by se měla z povahy věci uplatnit pouze v případě, že má tato pokuta skutečně pořádkový charakter. Musí tedy sloužit k zajištění řádného procesu kontroly a nutit kontrolované osoby k plnění zákonných povinností (například k poskytnutí aktuálně vyžadovaných informací). V tom případě je logické, aby se uplatnila ustanovení § 62 správního řádu o pořádkové pokutě včetně pravidla, že tuto pokutu lze uložit jako první úkon v řízení. Pokud by však měla být tato pokuta uložena až s delším časovým odstupem a místo zajišťovacího charakteru by převládala její represivní funkce, byla by pak hmotněprávní sankcí za nesplnění povinností a jako první úkon v řízení by být ukládána neměla. V takovém případě by mělo dojít ke

⁶⁰⁴ JEMELKA, L., PÝCHOVÁ, M. Vztah správního řádu a zákona o státní kontrole. *Veřejná správa*, 2006, č. 24, s. 22

⁶⁰⁵ Pořádkovou pokutu upravuje například § 49 odst. 6 zákona č. 111/2006 Sb., o hmotné nouzi, § 42 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, § 122 odst. 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, § 129c zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, § 53 odst. 5 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, § 60 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a řada dalších.

⁶⁰⁶ Podle ustanovení § 19 odst. 3 zákona o státní kontrole platí, že pořádkové pokuty lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy kontrolní orgán nesplnění povinnosti zjistil.

⁶⁰⁷ Srov. § 62 odst. 4 správního řádu ve spojení s jeho § 106.

klasickému zahájení správního řízení se zaručením všech dalších procesních práv účastníků řízení (včetně práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí). Navíc by zde musela vznikat překážka věci rozhodnuté a tuto pokutu by nebylo možné ukládat opakovaně. I s ohledem na tuto skutečnost návrh nového zákona o kontrole původně předpokládal, že tato pořádková pokuta bude moci být uložena (aby ji bylo možné jako pořádkovou pokutu skutečně posuzovat) pouze „do ukončení kontroly“. Návrh tohoto zákona předložený Poslanecké sněmovně Parlamentu však již ani takovou pořádkovou pokutu neupravuje a řeší tuto problematiku klasickým správním deliktem, což osobně považuji za vhodnější.

Shrnu-li popsaný vztah zákona o státní kontrole a správního řádu, nemělo by být pochyb o tom, že současná právní úprava není zcela ideální a měla by být podrobena revizi. Úpravu by vyžadoval jak § 26 zákona o státní kontrole, tak také zmíněné procesní odchylky od správního řádu, které jsou nadbytečné, a pro jejich zachování není dostatečné opodstatnění. Jak jsem uvedl, Ministerstvo vnitra proto připravuje ve spolupráci s dalšími ústředními správními úřady nový zákon o kontrole (kontrolní řád). Již dne 12. července 2006 byl usnesením vlády č. 852 vládou schválen materiál "Výchozí teze pro zpracování věcného záměru zákona o kontrole"⁶⁰⁸ a ministři vnitra bylo uloženo zpracovat věcný záměr zákona o kontrole za spolupráce ústředních správních úřadů a následně i zákon samotný. Tak se také stalo, nicméně nové znění zákona o kontrole zatím (v době zpracování této práce) nebylo schváleno a je otázkou, jaká jeho konečná podoba vlastně bude a zda se vypořádá se všemi nedostatky, na které jsem zde ve vztahu k současné právní úpravě poukázal.

5.4.5 Použití správního řádu na kontrolu územně samosprávných celků

Pro úplnost bych chtěl zmínit rovněž ustanovení týkající se výkonu kontroly zakotvené v dalších zákonech. Jako příklad lze uvést zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, jehož úprava kontroly je obdobně zakotvena rovněž v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Například Vítězslav Šemora ke kontrole podle zákona o obcích, dle mého názoru správně, uvádí: „Kontrola je výkonem působnosti v oblasti veřejné správy a postupuje se v ní dle správního řádu všude tam, kde není stanoven zákonem o obcích zvláštní postup nebo kde není z vůle zákonodárce postup podle správního řádu výslovně vyloučen – viz např. § 129a odst. 7 zákona o obcích. Při kontrole samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům obcí se postupuje podle

⁶⁰⁸ Dostupné na www.vlada.cz.

části čtvrté, tj. § 154 a násl. správního řádu, a na jejich základě výslovně, přiměřeně nebo obdobně rovněž dle dalších ustanovení správního řádu.“⁶⁰⁹

V § 129a odst. 7 zákon o obcích⁶¹⁰ je dnes tedy uvedeno, že se při rozhodování podle odstavce 6 tohoto paragrafu (tedy při rozhodování o námitkách proti protokolu, resp. rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o námitkách) nepostupuje podle správního řádu, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů, doručování a obsahových a formálních náležitostech rozhodnutí.

Je zde tedy podle mě přesněji vyjádřeno to, co platí de facto (bohužel nikoli de iure) i podle zákona o státní kontrole, tedy že se na rozhodování o námitkách proti protokolu o kontrole správní řád jako celek sice neuplatní, nicméně je nezbytné (s ohledem na § 177 odst. 2 správního řádu) respektovat základní zásady činnosti správních orgánů⁶¹¹ a ta ustanovení, která jsou (při absenci speciální úpravy v zákoně o kontrole) nezbytná, tedy zejména o doručování a náležitostech rozhodnutí. Jak uvádí komentář k zákonu o obcích: „... rozhodování o námitkách upravené po procesní stránce v odst. 6 není podle své povahy a právních účinků rozhodováním o právech a povinnostech, na které by se ve smyslu § 9 SpŘ vztahoval správní řád, nejde tedy o správní řízení, ve kterém by se někomu (kontrolovaným subjektům) přiznávala nějaká práva či naopak ukládaly nějaké povinnosti. Nicméně i rozhodování o námitkách proti kontrolnímu protokolu je v nejobecnějším smyslu výkonem veřejné správy, a některá ustanovení správního řádu se tak na něj přece jen použijí.“⁶¹² Je pak pochopitelné, ačkoli to zákon o obcích výslovně neuvádí, že podle správního řádu by musela být podpůrně použita například též úprava jednacího jazyka, vyřizování stížností apod.

Vztah správního řádu k zákonu o obcích je navíc zmíněn i tak, že v rámci kontroly není možné⁶¹³, aby kontrolující uložil orgánu obce splnit úkol stanovený zákonem nebo provést nápravu nezákonného postupu nebo jiných nedostatků zjištěných při kontrole v těch případech, kdy se jedná o úkony učiněné orgány obce, městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města podle správního řádu nebo podle daňového řádu. Správní řád i daňový řád totiž obsahují dostatečnou právní úpravu prostředků umožňujících

⁶⁰⁹ ŠEMORA, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, s. 62

⁶¹⁰ Obdobně též v § 87 odst. 7 zákona o krajích a § 114 odst. 7 zákona o hlavním městě Praze.

⁶¹¹ „Ze základních zásad činnosti správních orgánů obsažených ve správním řádu jsou pro výkon kontroly významné - vedle "obecné" zásady legality (§ 2 odst. 1) - např. zásada zákazu zneužití pravomoci (§ 2 odst. 2), zásada přiměřenosti (§ 2 odst. 3), zásada objektivního a nestranného přístupu (§ 2 odst. 4) nebo zásada poučovací povinnosti (§ 4 odst. 2).“ BŘEŇ, J. *Kontrola obcí podle dozorové novely z roku 2006* - dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6319184>

⁶¹² VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENÍČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 751

⁶¹³ Stanoví tak § 129b odst. 5 zákona o obcích a obdobně též § 88 odst. 4 zákona o krajích.

nápravu správních aktů vydaných na jejich základě. Jde zejména o řádné a mimořádné, resp. dozorčí opravné prostředky, opatření proti nečinnosti správních orgánů, apod.⁶¹⁴

Opomenout nemohu ani ustanovení v § 128 odst. 6 zákona o obcích⁶¹⁵, které se týká tzv. dozoru⁶¹⁶ a ve kterém je uvedeno, že se na rozhodování o pozastavení účinnosti nařízení obce a o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce, městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města v přenesené působnosti ustanovení správního řádu nepoužijí, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů. Respektování základních zásad proto musí bez výjimky platit i v těchto případech, i když by se jiná ustanovení správního řádu uplatnit neměla. I zde se však domnívám, že některá další ustanovení správního řádu by musela být použita (navzdory tomuto paragrafu a charakteru přenesené působnosti) také, protože není možné, aby došlo k vyloučení správního řádu bez adekvátní náhrady (například v otázce jednacího jazyka, náležitosti rozhodnutí apod.), tedy obdobně jako ve výše uvedených případech zákona o státní kontrole.

Navíc musím zdůraznit, že tato výluka z aplikace správního řádu (vyjma základních zásad činnosti správních orgánů) se týká pouze přenesené působnosti. Naproti tomu v případě samostatné působnosti, kde je kladen vyšší důraz na ochranu samosprávy územních samosprávních celků, a kde nelze hovořit o vztazích nadřízenosti a podřízenosti, se uplatní správní řád bez výjimek. To potvrzuje jak skutečnost, že pro samostatnou působnost žádné omezení pro aplikaci správního řádu stanoveno není (a nutnost jeho použití tedy vyplývá z jeho § 1), tak také skutečnost, že proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení obecně závazné vyhlášky či usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti je možné podat rozklad.⁶¹⁷ Potvrzuje tak také komentář k zákonu o obcích⁶¹⁸, který poukazuje na to, že se dozor nad přenesenou působností od dozoru nad samostatnou působností odlišuje v tom, že dozor nad přenesenou působností je projevem vztahů nadřízenosti a podřízenosti, na které, až na určité výjimky, správní řád obecně dopadat nemá. Například Vítězslav Šemora k tomu dodává: „Na výkon dozoru nad vyhláškami a opatřeními

⁶¹⁴ Srov. také ŠEMORA, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, s. 79

⁶¹⁵ Obdobně též v § 85 odst. 4 zákona o krajích a § 112 odst. 6 zákona o hlavním městě Praze.

⁶¹⁶ „Dozor směřuje pouze proti jednotlivým konkrétním aktům orgánů obcí (právních předpisů obcí či jiných obecních aktů), u nichž byla zjištěna nezákonnost (v případě samostatné působnosti) nebo i jiný nedostatek (v případě přenesené působnosti)“ - ŠEMORA, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, s. 79

⁶¹⁷ Srov. § 123 odst. 3 a § 124 odst. 3 zákona o obcích, resp. obdobně též § 81 odst. 3 a § 82 odst. 3 zákona o krajích nebo § 106 odst. 3 a § 107 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze.

⁶¹⁸ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENÍČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 722 a násl.

orgánů obcí a orgánů městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst v samostatné působnosti se správní řád aplikuje v celém rozsahu.⁶¹⁹

Z celkového pohledu musím znění zákona o obcích, resp. zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze, považovat ve srovnání se zákonem o státní kontrole za mnohem přesnější. Nebylo tomu tak ale vždy a současná úprava dozoru a kontroly byla do těchto předpisů zavedena až s účinností od 1. července 2006 zákonem č. 234/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Bylo tak reagováno na účinnost současného správního řádu a alespoň v uvedené podobě byl výslovně vyjádřen jeho vztah k zákonu o obcích, zákonu o krajích a zákonu o hlavním městě Praze.

5.4.6 Závěrem k výkonu kontroly

Jak jsem uvedl výše, výkon kontrolní činnosti představuje jednu z forem výkonu veřejné správy, a ačkoli se zde nejedná (až na výjimky) o vedení správního řízení, neznamená to, že nespadá do působnosti správního řádu a neuplatní se zde minimálně jeho část první a čtvrtá. Na podpůrnou aplikaci správního řádu pochopitelně nemůže mít vliv pouze nepřesné ustanovení § 26 zákona o státní kontrole, ale vycházet je podle mého názoru nezbytné z věcného charakteru úkonů, které jsou zde prováděny. Uvedl jsem proto, která ustanovení správního řádu je v těchto případech možné, resp. nutné podpůrně uplatnit (včetně jeho základních zásad činnosti správních orgánů) a jaký charakter má řízení o námitkách proti kontrolnímu protokolu, resp. řízení o pořádkové pokutě. Zmínil jsem rovněž několik nejasností, které se v této oblasti vyskytují, a které snad pomůže odstranit nově připravovaný zákon o kontrole.

Vedle vztahu správního řádu k zákonu o státní kontrole jsem zmínil rovněž jeho vztah k zákonům upravujícím kontrolu územně samosprávných celků, konkrétně pak k zákonu o obcích, zákonu o krajích a zákonu o hlavním městě Praze. V jejich případě jsem uvedl, zda a do jaké míry se správní řád uplatní, a nakolik jsou tato ustanovení vyčerpávající, resp. nakolik může být nezbytné uplatnit správní řád i na případy, které tyto zákony výslovně nezmiňují.

⁶¹⁹ ŠEMORA, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, s. 57

6. Závěr

V této práci jsem se zabýval principem subsidiarity správního řádu. K tomuto tématu, které je mi profesně blízké, jsem přistupoval z různých úhlů pohledu a tedy nejen z pozice osoby, která sama jakožto oprávněná úřední osoba vede správní řízení, ale rovněž z pohledu osoby, vůči které může být správní řízení vedeno, resp. která správní proces vyučuje. Ve své práci jsem se snažil skloubit pohledy praktické i právně teoretické a nahlížel na české správní řízení *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Ve vstupní kapitole k této práci jsem se zabýval v obecné rovině základními pojmy, které považuji za důležité pro vyjádření vztahu mezi právními předpisy. Zdůraznil jsem především možné významy pojmu subsidiarita a zejména pak jeho význam, který lze vyjádřit pravidlem *lex specialis derogat legi generali*. Zdůraznil jsem, že tento vztah obecnosti a speciality je třeba posuzovat nejen ve vztahu dvou právních předpisů jako celku, ale rovněž ve vztahu jejich jednotlivých částí či ustanovení. Zamýšlel jsem se zde také nad tím, že v případě, kdy zvláštní právní předpis obsahuje určitou vlastní úpravu, není možné konstatovat, že platí pouze ona, ale musí se podpůrně (v otázkách zvláštní úpravou neřešených) uplatnit i úprava obecná.

Dále jsem charakterizoval pojem odkaz a posoudil, jaké jsou jeho možné druhy a významy. U pojmu analogie jsem se zase zabýval otázkou její možné přípustnosti pro vyplňování mezer v právním řádu, a to i s ohledem na související soudní judikaturu. Následně jsem zdůraznil jednotlivá derogační pravidla pro derogaci mlčky, posoudil, za jakých podmínek mohou být uplatněna, a pro úplnost zmínil rovněž některé další pojmy vyjadřující typy vazeb mezi úpravou obecnou a zvláštní.

Ve svém pohledu na působnost a s ním související subsidiaritu správního řádu jsem se neomezoval pouze na současnou právní úpravu, ale poukázal jsem rovněž na to, zda a v jaké podobě platil princip subsidiarity správního řádu v minulosti, resp. jak se přístup k němu vyvíjel v čase. Při své cestě zpátky do minulosti, popsané v úvodních kapitolách této práce, jsem se pochopitelně nevázal pouze předchozím správním řádem v podobě zákona č. 71/1967 Sb., ale popsal jsem rovněž dřívější úpravy správního procesu u nás, tedy jak správní řád z roku 1960, tak také správní řád z roku 1955, z roku 1928 a situaci, které tomuto prvnímu českému (přesněji řečeno československému) správnímu řádu předcházela. Historický pohled na tuto problematiku jsem se pokusil přiblížit nejen s ohledem na text tehdejších právních předpisů, ale především také s ohledem na soudobé publikace, tedy pohledy na správní řízení některých autorů z doby Rakousko-Uherska, tzv. První Československé republiky i doby po

druhé světové válce. Na historický vývoj jsem pak navázal uvedením základních důvodů, které vedly k přijetí současného správního řádu, a popsal proces, kterým musel návrh nového správního řádu projít, než se stal zákonem č. 500/2004 Sb.

I když někteří kritici tohoto předpisu pokládají cestu podrobné právní úpravy kladoucí zvýšené nároky na osoby, které s ní přicházejí do styku, za chybnou a preferovali by „slovenskou“ cestu postupných novelizací zákona č. 71/1967 Sb., zastávám názor, že správní řád z roku 1967 svou úlohu ve správním řízení v České republice již splnil a evropským standardům správního řízení více odpovídá úprava nová. Správní řád, který by se stal páteří celého správního řízení i jiných úkonů vykonávaných v rámci veřejné správy, by zřejmě musel být dříve či později přijat. Domnívám se, že o současném správním řádu není možné hovořit pouze jako o „zajímavém experimentu“, jak to činí Radek Ondruš⁶²⁰, a souhlasím s názorem Vladmíra Mikule, který k současnému správnímu řádu uvedl: „... jistě není dokonalý, přesto však je to dílo celkově nad míru záslužné, zakládající další stupeň v pozitivním vývoji české veřejné správy.“⁶²¹

Dále bylo nezbytné popsat působnost správního řádu a vyjádřit, jakým způsobem „rozvířil“ téměř čtyřicet let klidné „vody“ českého správního řízení. Charakterizoval jsem proto jeho dopad ve výkon veřejné správy u nás a snahu učinit ze správního řádu universální procesní normu, která by dopadala na téměř všechna správní řízení, a to přímo díky své působnosti a nikoli pouze na základě odkazů ve zvláštních zákonech. V této souvislosti jsem pak uvedl, že se současný správní řád neomezuje, na rozdíl od svého právního předchůdce, pouze na správní řízení⁶²², ale dopadá (po vzoru některých zahraničních úprav) rovněž na další úkony prováděné ve veřejné správě mimo „formální“ správní řízení, na veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy či vyřizování stížností.

Působnost a tedy faktický dopad správního řádu jsem popsal také na konkrétních správních orgánech, mezi které je třeba řadit nejen ministerstva či další správní úřady s celostátní či místní působností, ale též správní orgány v podobě profesních komor, škol,

⁶²⁰ ONDRUŠ, R. *Nový správní řád. Zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 9

⁶²¹ MIKULE, V. Nový správní řád je konečně na světě. *Právní zpravodaj*, 2004, č. 8, s. 5

Navíc i Josef Staša uvedl: „Dovoluji si vyjádřit přesvědčení, že stojí za to připravovat obsáhlejší a obsažnější obecnou úpravu správního řízení! A to nejen z důvodů malicherných, že je to lákavé jak pro badatele, tak pro legislativce. Zvláštní úpravy správního řízení totiž příliš divergují, často navíc problematicky. To s sebou nese přinejmenším zbytečnou intelektuální, ale často i administrativní zátěž těch, kdo právo konzumují, včetně těch, kdo je aplikují. Kromě toho některé judikáty mohou varovat před ponecháním příliš velkého prostoru pro vznik soudcovského práva.“ (STAŠA, J. Hranice mezi obecnou a zvláštními úpravami správního řízení. In: *Všeobecné správne konanie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010, s. 174)

⁶²² Výjimku představoval pouze § 3 odst. 5 předchozího správního řádu, na základě kterého se ustanovení o základních pravidlech řízení vyjádřená v tomto předpise přiměřeně použila též při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření.

státních fondů či jednotlivých fyzických osob, které mohou být pověřeny rozhodovat v konkrétních případech o právech a povinnostech fyzických či právnických osob.

Při popisu subsidiarity správního řádu jsem vysvětlil, jaký může existovat vztah mezi správním řádem a jinými právními předpisy, a v jakých případech je možné hovořit o plném užití správního řádu, a v jakých „pouze“ o jeho použití subsidiárním. K tomu bylo samozřejmě třeba dodat, že skutečný vztah správního řádu k jiným zákonům se nemusí shodovat s vyjádřením vztahu ke správnímu řádu v těchto jiných zákonech. Uvedl jsem, že tyto odkazy byly často formulovány ještě za účinnosti správního řádu z roku 1967, jehož působnost byla výrazně užší, a proto dnes (nedošlo-li k jejich aktualizaci) již nemusí odpovídat skutečnosti.

Jak je to s vyjádřením vztahu zvláštních zákonů ke správnímu řádu, jsem názorně popsal v kapitole věnované této problematice. Zde jsem uvedl, že vyjádření tohoto vztahu se často nesprávně omezuje pouze na některé části správního řádu (například pouze na obecné předpisy o správním řízení, které dnes představují pouze část druhou a třetí správního řádu), resp. na jeho jednotlivá ustanovení, přestože se fakticky musí uplatnit i jeho ustanovení další, nebo naopak vztahují správní řád pouze na určité své postupy (řízení, rozhodování či konkrétní paragrafy), přestože se správní řád musí použít i na postupy další (minimálně díky svým základním zásadám činnosti správních orgánů, části čtvrté nebo například ustanovení o vyřizování stížností).

Uvedl jsem k tomu, že ustanovení zvláštních zákonů o podpůrném použití správního řádu mají dnes často jen informativní povahu, protože tam, kde se správní řád vzhledem ke své působnosti subsidiárně použít musí, nelze postupovat (bez vlastní procesní úpravy) jinak. Výslovný odkaz na použití nebo vyloučení správního řádu má tak své opodstatnění *de facto* pouze v případě, že je třeba i) určitá ustanovení správního řádu, resp. správní řád celý vyloučit (a nahradit jiným postupem) nebo ii) pokud mají být aplikována ustanovení správního řádu tehdy, když by se jinak vzhledem k působnosti správního řádu nepoužila (například propůjčení formy rozhodnutí podle § 67 a násl. správního řádu úkonům, která věcně nelze za „rozhodnutí“ ve smyslu správního řádu považovat). V jiných případech se pak často nejedná o normativní ustanovení a jako taková jsou nadbytečná.

V této souvislosti bylo nezbytné popsat význam některých ustanovení správního řádu vyjadřujících jeho podpůrné uplatnění, a to především jeho § 1 odst. 2, § 180 či z hlediska nutnosti aplikace základních zásad též § 177. Popsal jsem, že v zájmu zajištění práva na řádný a ve svém výsledku spravedlivý proces a garantování zákonného způsobu výkonu veřejné

moci⁶²³ je nezbytné, aby byla úprava určitého procesu stanovena buď ve zvláštním zákoně, nebo ve správním řádu vždy, bez ohledu na to, jestli se jedná o správní řízení jako takové nebo o jiný postup ve veřejné správě. S odkazem na související judikaturu jsem zdůraznil, že směřodonné pro posouzení otázky, zda a jakým způsobem se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení v určitém případě uplatní, není to, co zvláštní zákon uvádí, ale to, zda obsahuje vlastní procesní úpravu.

Vzhledem k tomu, že některé případy uplatnění správního řádu jsou stále minimálně sporné, pozastavil jsem se podrobněji u některých specifických případů podpůrného použití správního řádu. V těch jsem vedle vlastních myšlenek a úvah poukázal zejména na související judikaturu, která správní řád posouvá do trochu jiné roviny, než bylo jeho autory původně zamýšleno, a uplatňuje jej jako „zbytkový“ předpis všude tam, kde se jedná o výkon veřejné správy a kde není stanovena jiná procesní úprava. Dochází tím k faktickému rozšiřování působnosti správního řádu za hranice vnějších vtahů ve veřejné správě a správní řád tak ve světle uvedených judikátů nachází své uplatnění více či méně rovněž na vztahy uvnitř veřejné správy, kde by byla aplikace správního řádu ještě před pár lety téměř nemyslitelná.

Zabýval jsem se proto nejprve použitím správního řádu na rozhodovací činnost vlády, prezidenta republiky či například ministra spravedlnosti, ať už jde o případy rozhodování vlády o výjimkách v oblasti ochrany přírody a krajiny, (ne)jmenování justičních čekatelů či odvolávání předsedkyně Nejvyššího soudu prezidentem republiky, nebo na rozhodování ministra spravedlnosti o přeložení soudců, o pozastavení výkonu exekutorského úřadu, popřípadě o odvolávání vedoucích státních zástupců. K tomu jsem uvedl, zda související judikatura o uplatnění správního řádu výslovně hovoří nebo o tom taktně mlčí, nicméně z celkového kontextu rozhodnutí je nutné jeho použití stejně dovozovat. V neposlední řadě jsem se pak zabýval otázkou uplatnění či neuplatnění správního řádu na rozhodování o dotacích nebo v oblasti veřejných zakázek.

Protože otázku subsidiarity správního řádu není možné posuzovat pouze vůči správnímu řádu jako takovému, musel jsem popsat, jak je to s plným či podpůrným uplatněním jeho jednotlivých částí, tedy jak základních zásad činnosti správních orgánů zakotvených v jeho části první, tak také obecných předpisů o správním řízení podle části druhé a třetí, dalších úkonů ve veřejné správě podle části čtvrté, veřejnoprávních smluv podle části páté, opatření obecné povahy podle části šesté nebo ustanovení o vyřizování stížností, která jsou zakotvena v jeho části sedmé.

⁶²³ Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

V rámci těchto jednotlivých kapitol jsem se zabýval rovněž řadou sporných otázek týkajících se například toho, jakým způsobem posuzovat určité procesní postupy (například vydávání osvědčení, souhlasů, závazných stanovisek či provádění registračních úkonů). S tím totiž souvisí skutečnost, jaká část správního řádu se zde podpůrně uplatní, zda část druhá a třetí o „formálním“ správním řízení nebo část čtvrtá o dalších, méně formálních, úkonech. Zmínil jsem rovněž specifická správní řízení, ve kterých nejsou vydávána správní rozhodnutí, popř. se pouze písemně nevyhotovují, kde se však rovněž postupuje podpůrně podle ustanovení správního řádu.

K části páté jsem uvedl, v jakých případech se můžeme setkat s úpravou veřejnoprávních smluv, a poukázal i s ohledem na související závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, že veřejnoprávní smlouvy sice nemusí splňovat znaky veřejnoprávní smlouvy podle § 160, § 161 či § 162 správního řádu, i tak se na ně správní řád subsidiárně uplatní, a to z hlediska svých obecných ustanovení § 159 a § 163 až 170 správního řádu. V případě části šesté správního řádu bylo třeba zdůraznit, jakým způsobem přistupuje soudní judikatura k pohledu na opatření obecné povahy, tedy to, že s ohledem na jeho materiální pojetí je třeba úpravu části šesté správního řádu použít všude tam, kde se s ohledem na věcné znaky určitého aktu fakticky o opatření obecné povahy jedná a zákon nehovoří výslovně o vydání správního rozhodnutí či právního předpisu. K ustanovení § 175 jsem navíc vysvětlil, na jaké případy se s ohledem na působnost správního řádu vztahuje, a kdy je *de iure* nutné tuto úpravu uplatnit.

U všech těchto kapitol jsem se neomezoval pouze na popis současné, resp. minulé právní úpravy, ale případně jsem doplnil rovněž úvahy *de lege ferenda*, tedy jaká zpřesnění správního řádu či zvláštních právních předpisů by zde bylo možné provést. K tomu zpřesnění pak dodávám, že v případě určitých drobných nejasností není třeba přistupovat okamžitě ke změně právní úpravy, ale určité skutečnosti mohou být osvětleny ustálenou soudní judikaturou (na kterou v této práci v nemalém rozsahu odkazuji), popřípadě též odbornou literaturou. Navíc je třeba dodat, že ani změna právní úpravy nemusí přinášet pouze pozitiva a ve snaze o vyjasnění určitých skutečností se mohou objevit nejasnosti nové. K témuž závěru dochází při analýze správního řádu rovněž například Josef Staša, který uvedl: „... je dobré, že praxe nepodlehla hysterii, jejímž důsledkem by byla chvatná a z dlouhodobějšího hlediska neužitečná novelizace. Bude nejlépe jistý čas překonávat problémy rozumným výkladem,

opřeným o základní principy správního práva a fungování veřejné správy v prostředí moderního demokratického právního státu.⁶²⁴

Pro ucelenější pohled na přístup české právní úpravy k působnosti správního řádu a jeho subsidiární aplikaci bylo dále vhodné zmínit rovněž základní skutečnosti týkající se správního řádu, resp. správního řízení v jiných státech. Zaměřil jsem se přitom především na právní úpravy, které mají k té naší nejbližší, zejména tedy na právní úpravu slovenskou, německou a rakouskou. V případě Slovenska bylo možné s ohledem na ohlasy tamní odborné veřejnosti rovněž posoudit, jaká cesta dalšího legislativního vývoje byla pro správní řád vhodnější, zda cesta nového právního předpisu nebo cesta postupných novelizací správního řádu z roku 1967.

V dalších kapitolách jsem považoval za nezbytné názorně demonstrovat princip subsidiarity správního řádu na vybraných právních předpisech, zejména těch, které se v praxi uplatní nejčastěji, resp. těch, na kterých je možné popsat podpůrné použití správního řádu, a to nejen na správní řízení ve smyslu jeho § 9, ale rovněž na další procesní postupy. Konkrétně jsem se zabýval vztahem správního řádu k daňovému řádu (resp. k dnes již zrušenému zákonu o správě daní a poplatků), k zákonu o přestupcích, ke stavebnímu zákonu nebo též k zákonu o státní kontrole. Vedle těchto předpisů, kterým jsou věnovány samostatné kapitoly, jsem se však rovněž v předchozích částech této práce věnoval desítkám dalších právních předpisů a v jejich případě poukázal na skutečnosti důležité z hlediska principu subsidiarity správního řádu.

Díky uvedeného výběru právních předpisů tak bylo možné popsat jak případy, kdy se správní řád nebo jeho jednotlivé části či jednotlivá ustanovení použijí ve větší či menší míře subsidiárně na nejrůznější procesní postupy, tak také situaci, kdy se správní řád neuplatní s ohledem na existenci samostatné komplexní procesní úpravy v podobě daňového řádu vůbec (resp. v případě zákona o správě daní a poplatků téměř vůbec). K tomu jsem uvedl, že z hlediska jednoty správního procesu nepovažují za příliš šťastnou existenci samostatné procesní úpravy v daňovém řádu, která se podle mého názoru mohla věnovat pouze hmotněprávní úpravě, zatímco v otázce procesu měla vycházet z podpůrného použití správního řádu.

V těchto kapitolách byla analyzována nejen jednotlivá ustanovení vymezující vztah uvedených zákonů ke správnímu řádu, ale zdůrazněn byl také význam základních zásad

⁶²⁴ STAŠA, J. Hranice mezi obecnou a zvláštními úpravami správního řízení. In: *Všeobecné správne konanie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010, s. 174

činnosti správních orgánů pro řízení a postupy podle těchto zákonů a dále otázka použití jednotlivých částí správního řádu. Podpůrně se zde s ohledem na jednotlivé posuzované předpisy uplatní nejen část druhá a třetí správního řádu, ale rovněž část čtvrtá, část pátá a šestá (část pátá i šestá zejména ve vztahu správního řádu ke stavebnímu zákonu) nebo § 175 správního řádu o vyřizování stížností.

S ohledem na subsidiaritu správního řádu jsem posoudil také zbytnost či nezbytnost jednotlivých procesních odchylek, které se zde vyskytují. Uvedl jsem (viz též dílčí závěry u jednotlivých kapitol o použití správního řádu na vybrané právní předpisy), že v určitých případech mohou mít tyto odchylky svůj význam a měly by být i nadále upraveny samostatně společně s příslušnou hmotněprávní problematikou. Jedná se například o zvláštní (přednostně použitelné) vymezení účastníků řízení, lhůt pro vydání rozhodnutí či pro provedení určitého úkonu nebo o stanovení dalších náležitostí (resp. forem) podání či rozhodnutí (vymezených v některých případech i podzákonným právním předpisem), které umožňují zohledňovat specifika konkrétního řízení. Důvodné mohou být například též další možnosti pro zastavení řízení či oznamování rozhodnutí, pro vyloučení odkladného účinku odvolání v neodkladných případech nebo dokonce pro vyloučení možnosti uplatnit určité opravné prostředky.

K vymezování účastníků řízení dochází zcela běžně zejména v těch případech, kdy by mohly vznikat spory v otázce, kdo všechno může být probíhajícím řízením přímo dotčen a může tedy uplatňovat postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. V případě vymezení účastníků bylo třeba také zvážit, jestli mají postavení účastníků „hlavních“⁶²⁵ či „vedlejších“⁶²⁶ a posoudit tak rozsah jejich práv – viz například v případě vztahu správního řádu k zákonu o přestupcích nebo ke stavebnímu zákonu.

V dalších případech jsou procesní odchylky často nedůvodné, ať už se týkají vymezení základních zásad řízení, jednacího jazyka, dožádání, rozhodování o podjatosti, doručování, zastupování, zajišťovacích institutů (zejména pak pořádkových pokut), okamžiku zahájení řízení, obecných náležitostí podání, resp. rozhodnutí, nebo jiných skutečností. Řada těchto odchylek v jednotlivých institutech není natolik relevantní, aby nebylo možné vystačit s podpůrným použitím ustanovení správního řádu. Odchylná úprava (vzniklá někdy pouhou nepřesností zákonodárce) navíc vyvolává otázky, proč byla taková odchylka právě v určitém

⁶²⁵ Srov. § 27 odst. 1 správního řádu.

⁶²⁶ Srov. § 27 odst. 2 správního řádu.

případě zvolena a chyba v textu právní normy se pak stává předmětem vědeckých konferencí hledajících skrytý úmysl zákonodárce.⁶²⁷

Také o těchto odchylkách, které jsou ve světle subsidiárního použití správního řádu nedůvodné, byla tato práce, která může být díky jejich popisu a posouzení jejich nezbytnosti určitým vodítkem pro případné změny těchto vybraných předpisů, ke kterým by mělo postupně docházet v zájmu posílení jednotnosti, transparentnosti a vnitřní bezrozpornosti právního řádu. Domnívám se, že odstranění nadbytečných procesních odchylek by bylo pro vývoj českého legislativního procesu pozitivní a vedlo by k posílení aplikace obecné úpravy správního řádu, resp. jeho subsidiárního použití. Závěry, ke kterým v této práci docházím, by proto mohly tomuto vývoji napomoci a mohly by přispět rovněž ke splnění vládní „Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek“.⁶²⁸

Z hlediska možných přínosů mé práce věnované principu subsidiarity správního řádu se domnívám, že myšlenky a doporučení v ní uvedené jsou použitelné jak z pohledu teorie pro studium správního procesu, tak také z pohledu praxe pro vedení jednotlivých správních řízení. Přínosné mohou být nejen pracovníkům správních orgánů, ale rovněž účastníkům správního řízení, popř. dalším osobám, které jsou (resp. mohou být) činností správních orgánů dotčeny. Tato práce by navíc měla přispět k diskusi o dalším vývoji českého správního řízení a mně pak nezbývá než doufat, že v tomto vývoji budou nadbytečné procesní odchylky postupně ubývat a správní řízení v České republice bude jednou i díky plnému použití či širší subsidiaritě správního řádu přehlednější a jednotnější než je tomu dosud.

⁶²⁷ Osobně nejsem stoupencem této „právní archeologie“ pátrající po skutečných úmyslech zákonodárce, protože z vlastní zkušenosti vím, že určité nejasnosti a nepřesnosti mohou vznikat pouhou chybou, nevhodnou inspirací ustanoveními jiných zákonů nebo nesprávně koncipovaným či zapracovaným pozměňovacím návrhem.

⁶²⁸ Tato koncepce byla schválena dne 20. dubna 2009 usnesením vlády č. 450.

7. Seznam použitých pramenů a literatury

7.1 Použitá literatura

- ADAMEC, S. *Vzory správních úkonů podle správního řádu s poznámkami*. Praha: Rhodos, 2000. ISBN 80-902271-4-7
- ADAMOVICH, L. *Grundriss des Österreichischen Verwaltungsrechts*. Wien: Springer Verlag, 1948
- ADAMOVICH, L. K., FUNK, B. CH. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien: Springer, 1987
- ANTONIOLLI, W., KOJA, F. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien: Mainz, 1996
- BÁRTA, J. Systém procesních úprav v platném správním právu. *Právník*, 1995, č. 3. ISSN 0231-6625
- BÁRTA, J. K otázce vyřizování stížností za platnosti nového správního řádu. *Správní právo*, 2004, č. 6. ISSN 0139-6005
- BÍLEK, F., ČERNÝ, J., PANÝREK, J., PIPEK, J. *Správní řízení. Komentář ke správnímu řádu č. 91/1960 Sb.* Praha: Orbis, 1960
- BOGUSZAK, J., ČAPEK, J. *Teorie práva*. Praha: CODEX Bohemia, 1997. ISBN 80-85963-38-8
- BUREŠ, J., DRÁPAL, L., MAZANEC, M. *Občanský soudní řád - komentář*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2001. ISBN 80-7179-338-8
- ČEBIŠOVÁ, T. K východiskům a principům nového správního řádu. In Vopálka, V. (eds.): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9
- ČERNÝ, J. *Přestupkové řízení*. Praha: Linde Praha, a.s., 2001. ISBN 80-86131-28-9
- ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V. *Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů*. 7. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2001. ISBN 80-7201-397-1
- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck 2010. ISBN 978-80-7400-338-7
- DIENSTBIER, F. (Nový) správní řád a zvláštní právní předpisy. In Kadečka, S., Marek, D. (eds): *Nový správní řád v praxi krajských úřadů*. Brno: PrF MU, 2007. ISBN 978-80-7380-072-7

- DIENSTBIER, F. Právní formy některých správních úkonů ve stavebním právu. In Kadečka, S. (eds): *Pocita Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009. ISBN 978-80-86775-22-7
- DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. ISBN 80-7201-626-1
- DVORSKÁ, O. Přípravy nového zákona o kontrole. In Kadečka, S., Havlan, P., Valachová, K. (eds.): *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Brno: PrF MU, 2007. ISSN 1210-912
- ELIÁŠ, K. Obdoba (poznámky k analogii v právu), *Právnick*, 2003, č. 2. ISSN 0231-6625
- ERICHSEN, H. U., EHLERS, D. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 13. vydání. Berlin: Walter de Gruyter, 2005
- FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1
- GADASOVÁ, D. *Správní právo*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. ISBN 80-24-0125-8
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004. ISBN 978-80-7380-233-2
- HAFELIN, U., MÜLLER, G. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 4. vydání. Zurich, Basef, Genf: Schulthess, 2002
- HAJN, P. Analogie jako právní institut a jako způsob usuzování. Několik poznámek k analogii v právu (nejen) správním. *Právnick*, 2003, č. 2. ISSN 0231-6625
- HANDRLICA, J. Sporné řízení podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a rozhodovací činnosti regulačních orgánů v oblasti energetiky a telekomunikací. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9
- HANDRLICA, J. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. ASPI. *Právní fórum*, 2006, č. 10. ISSN 1214-7966
- HAVEL, B. Poznámky k přípustnosti analogie. *Právnick*, č. 2, 2003. ISSN 0231-6625
- HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2008. ISBN 978-80-7380-104-5
- HEGENBART, M., SAKAŘ, B. a kol. *Nový stavební zákon. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-044-7

- HENDRYCH, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*, 2005, č. 3. ISSN 1210-6410
- HENDRYCH, D. Opatření obecné povahy trochu jinak. In Kadečka, S., Kliková, A., Valachová, K. (eds): *Nový správní řád a místní samospráva*. Brno: PrF MU, 2007. ISBN 978-80-210-4489-0
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2
- HENDRYCH, D., BĚLINA, M., FIALA, J., ŠÁMAL, P., ŠTURMA, P., ŠTENGOVÁ, I. *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1
- HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, a.s., 1937
- HOETZEL, J. *Řízení správní. Slovník veřejného práva československého. Svazek III*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. ISBN 80-902752-9-X
- HOFFMANN, R., SCHMIDT, A. *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz*. Baden-Baden: Nomos. verl., 2002
- HOLUB, J., LYER, S. *Stručný etymologický slovník jazyka českého*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1968
- HORIZINKOVÁ, E., ČECHMÁNEK, B. *Přestupky a správní trestání*. Praha: Eurounion, 2008. ISBN 978-80-7317-069-1
- HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-104-8
- HUTTA, V. *Zákon SNR z 28. augusta 1990 o priestupkoch*. Bratislava: Omega a.s., 1991
- HUTTA, V. Novela správního poriadku. *Správní právo*, 2004, č. 1. ISSN 0139-6005
- CHVÁTALOVÁ, I. (eds) *Správní trestání; soubor vědeckých statí*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, o.p.s., 2010. ISBN: 978-80-86855-59-2
- JEMELKA, L., BŘEŇ, J., HRUŠKA, K., TOBEK, I. *Správní řád. Zákon č. 500/2004 Sb. (příručka)*. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2005. ISBN 80-86976-05-X
- JEMELKA, L., PÝCHOVÁ, M. Vztah správního řádu a zákona o státní kontrole. *Veřejná správa*, 2006, č. 24. ISSN 1213-6581

- JEMELKA, L., PÝCHOVÁ, M. Postup podle zákona o státní kontrole u příjemce veřejné finanční podpory po nabytí účinnosti nového správního řádu. *Účetnictví nevýdělečných organizací a obcí*, 2006, č. 2
- JEMELKA, L. Správní řád - porovnání starého a nového znění, tabulka. *Právní rada starosty*, 2006, č. 16 a 17. ISSN 20080218
- JEMELKA, L. Pár poznámek k obecné úpravě veřejnoprávních smluv. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, č. 1. ISSN 1210-9126
- JEMELKA, L., SLOVÁČEK, J. Veřejnoprávní smlouvy. *Právní rozhledy*, 2007, č. 11. ISSN 1210-6410
- JEMELKA, L. Stížnosti a místní samospráva. In Kadečka, S., Kliková, A., Valachová, K. (eds): *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno: PrF MU, 2007. ISBN 978-80-210-4489-0
- JEMELKA, L., BŘEŇ, J. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-279-2
- JEMELKA, L. Stížnosti vyřizované obcemi. *Obec a právo*, 2008, 4. aktualizace
- JEMELKA, L. Správní řízení ve věcech finančního trhu. In *Správní řád v praxi*. Praha: Verlag Dashöfer, 2008. ISSN 1802-0186
- JEMELKA, L. Daňové řízení. In *Správní řád v praxi*. Praha: Verlag Dashöfer, 2008. ISSN 1802-0186
- JEMELKA, L. K problematice opatrovnictví ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2008, č. 9. ISSN 1210-6410
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-784-5
- JEMELKA, L. Neúplná a tzv. blanketní odvolání. In Kadečka, S., Marek, D. (eds): *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II*. Brno: PrF MU, 2009. ISBN 978-80-7380-250-9
- JEMELKA, L. Zásady přestupkového řízení. In Kadečka, S. (eds): *Správní trestání*. Brno: PrF MU, 2009
- JEMELKA, L. Problematika neúplných odvolání ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2009, č. 11. ISSN 1210-6410

- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-401-8
- JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-355-4
- KADEČKA, S. *Správní řád*. Praha: ASPI, 2006. ISBN 80-7357-226-5
- KADEČKA, S. *Obecní zřízení v České republice*. In *Obce 2006 – 2007. Meritum - výkladová řada*. Praha: ASPI, 2006. ISBN 80-7357-151-X
- KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. (eds.): *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4489-0
- KADEČKA, S., MAREK, D. (eds): *Nový správní řád v praxi krajských úřadů*. Brno: PrF MU, 2007. ISBN 978-80-7380-072-7
- KADEČKA, S., MAREK, D. (eds): *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II*. Brno: PrF MU, 2009. ISBN 978-80-7380-072-7
- KADEČKA, S. (eds): *Správní trestání*. Brno: PrF MU, 2009
- KAPITÁN, Z. *Právní povaha závazků veřejnoprávních smluv a způsoby řešení sporů z nich vzniklých*. In *Sborník z konference: Působení ombudsmana v demokratické společnosti*. MU, Brno 2005
- KAUCKÝ, J. *Nový správní řád. Zákon č. 500/2004 Sb. Veřejná správa*, 2004, č. 47. ISSN 1213-6581
- KAUCKÝ, J. *Účastníci řízení v novém správním řádu - obecná východiska*. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9
- KAUCKÝ, J., KULHÁNEK, J. *Postupy podle části čtvrté správního řádu*. In Kadečka, S., Kliková, A., Valachová, K. (eds.): *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4489-0
- KEPERT, J. *Analogie v trestním právu*. Praha-Brno: NAKLADATELSTVÍ ORBIS, 1938
- KINDL, V. *Pět poznámek převážně k minulosti správního řízení (právněhistorická reakce na vydání zákona č. 500/2004 Sb.)*. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9
- KINDL, M. *Malá úvaha o analogii ve veřejném právu*. *Právnick*, 2003, č. 2. ISSN 0231-6625
- KINDL, M. *Správní řád v daňovém řízení?* *Právní fórum*, 2006, č. 3. ISSN 1214-7966

- KLIMENT, J., ZEIS, E. *Československé správní řízení*. Praha: nakl. Linhart, 1937
- KNAPP, B. *Grundlagen des Verwaltungsrecht, sv. I*. Basel: Verlag Helbing & Lichtenhahn. 1992
- KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C.H.Beck, 1995. ISBN 80-7082-140-X
- KNĚŽÍNEK, J. Opatření obecné povahy na praktickém příkladu dopravního značení. *Právní fórum*, 2007, č. 4. ISSN 1214-7966
- KNĚŽÍNEK, J., MLSNA, P., VEDRAL, J. *Příprava návrhů právních předpisů. Praktická pomůcka pro legislativce*. Praha: Úřad vlády, 2010. ISBN 978-80-7440-023-0
- KOLMAN, P. Stížnosti podle nového správního řádu. *Právní rádce*, 2005, č. 8. ISSN-1210-4817
- KOPECKÝ, M. Blokové a příkazní řízení o přestupcích. *Správní právo*, 1992, č. 2. ISSN 0139-6005
- KOPECKÝ, M. Účastníci správního řízení. *Právní rozhledy*, 1998, č. 3. ISSN 1210-6410
- KOPECKÝ, M. *Správní řád a předpisy související*. Praha, C.H.Beck 1998. ISBN 80-7179-003-6
- KOPECKÝ, M. Řízení před správním orgánem v prvním stupni – vybrané otázky. In Vopálka, V. (eds.): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9
- KOPECKÝ, M. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2007, č. 3. ISSN 1210-6410
- KOŠIČAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár s novelou účinnou od 1. januára 2004*. Šamorín: Heuréka, 2004
- KOŠIČAROVÁ, S. Územní samospráva a příprava nového správního poriadku v Slovenskej republike. In Kadečka, S., Kliková, A., Valachová, K. (eds.): *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 211. ISBN 978-80-210-4489-0
- KREJČÍ, J. Podléhají právní akty prezidenta republiky kontrole nejvyššího správního soudu? In: *Pocťa k šesťdesiatym narodeninám dr. Karla Laštovku*. Bratislava 1936
- KYLAROVÁ, J. Stavební zákon a správní řád. In *Správní řád v praxi*. Praha: Verlag Dashoefer, 2008. ISSN 1802-0186
- LICHNOVSKÝ, O., ANDRÝSEK, R. a kolektiv. *Daňový řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-331-8

- LIŠKA, P. Postavení finančního arbitra v rámci systému státních orgánů České republiky. *Právní rozhledy*, 2006, č. 10. ISSN 1210-6410
- MADAR, Z. a kolektiv. *Slovník českého práva*. Praha: Linde Praha, a.s., 1995. ISBN 80-85647-62-1
- MALENOVSKÝ, R. K problematice soudní kontroly aktů prezidenta republiky. *Právník*, 2010, č. 1. ISSN 0231-6625
- MAREK, K., PELC, V. *Veřejné zakázky. Zákon o veřejných zakázkách s vysvětlivkami*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. ISBN 80-7201-531-1
- MATES, P., PIPEK, J. Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním. *Právní rozhledy*, 1995, č. 11. ISSN 1210-6410
- MATES, P., MAZANEC, M. Právní úprava smíšených správních deliktů. *Právní rozhledy*, 1999, č. 7. ISSN 1210-6410
- MATES, P. a kolektiv. *Základy správního práva trestního*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2002. ISBN 80-86412-18-0
- MATES, P. Identifikace v novém správním řádu. *Právní rozhledy*, 2004, č. 23. ISSN 1210-6410
- MATES, P. Územní odborné správní úřady. *Správní právo*, 2005, č. 3. ISSN 0139-6005
- MATES, P., NOVOTNÝ, V., STARÝ, M. *Základy správního práva procesního*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2007. ISBN 978-80-86754-82-6
- MATES, P. Řízení o rozkladu. *Právní rádce*, 2007, č. 7. ISSN-1210-4817
- MATES, P. Správní trestání. In *Správní řád v praxi*. Praha: Verlag Dashoefer, 2008. ISSN 1802-0186
- MATES, P. *Základy teorie práva*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze. Nakladatelství Oeconomica, 2009. ISBN 978-80-245-1566-3
- MATES, P. Použitelnost koncentrační zásady ve správním řízení. *Jurisprudence*, 2011, č. 2. ISSN 1212-9909
- MATES, P. Analogie ve správním právu. *Správní právo*, 2011, č. 6. ISSN 0139-6005
- MATES, P. Opatření proti nečinnosti a fikce rozhodnutí. *Právní rádce*, 2011, č. 7. ISSN-1210-4817

- MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. *Veřejné sbory*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2011. ISBN 978-80-7357-604-2
- MATRASOVÁ, E., PŘÍHODA, P., ŠLAUF, V., ŠMÍD, L. *Správní řád. Komentář*. 11. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2003. ISBN 80-7201-393-9
- MAURER, H. *Allgemeines Verwaltungsrech.* 1. vydání. Mnichov: C.H.Beck, 1997
- MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, a.s., 1996. ISBN 80-7201-021-2
- MAZANEC, M. *Soudní judikatura ve věcech správních 1993-1997*. Praha: Linde Praha, a.s., 1999. ISBN 80-7201-187-1
- MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha-Brno: Orbis, 1932
- MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních*. Praha: Arch, 1997, ISBN 80-86165-01-9
- MIKULE, V., SLÁDEČEK, V., VOPÁLKA, V. (eds): *Veřejná správa a právo. Pocta Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha: C.H.Beck, 1997, ISBN 80-7179-191-1
- MIKULE, V. Poznámky k českému trestnímu právu správnímu. In Gřivna, T., Vanduchová, M. (eds): *Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám*. Praha: Kodex, 1998. ISBN 80-85963-68-X
- MIKULE, V. Nový správní řád je konečně na světě. *Právní zpravodaj*, 2004, č. 8. ISSN 1212-8694
- MIKULE, V. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9
- MIKULE, V. Soudní ochrana proti rozhodnutí, jimž byl předseda soudu odvolán z funkce - nová otázka. *Právní zpravodaj*, 2006, č. 3. ISSN 1212-8694
- MIKULE, V. Trampoty s opatřením obecné povahy. *Právní zpravodaj*, 2007, č. 8. ISSN 1212-8694
- MIKULE, V. Prezident republiky jakožto správní orgán? In Klíma, K., Jirásek, J. (eds.): *Pocta Jánů Gronskeému*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-094-9
- NEDOROST, S., SOVÁK, Z. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. ISBN 80-86432-17-3

- NĚMEC, V. Správní řád a zvláštní předpisy o správním řízení. *Správní právo*, 1972, č. 2. ISBN 80-210-2294-9
- NĚMEC, V. Je možné sjednocení zvláštních právních předpisů o správním řízení se správním řádem? *Správní právo*, 1995, č. 2. ISBN 80-210-2294-9
- ONDRAČKOVÁ, V. Správní řád a zvláštní právní předpisy (nástin problematiky). In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9
- ONDRUŠ, R. K zamýšlené rekodifikaci správního řízení. *Justiční praxe*, 2003, č. 1. ISSN 1214-276-X
- ONDRUŠ, R. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Linde Praha, a.s., 2003. ISBN 80-7201-371-8
- ONDRUŠ, R. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. ISBN 80-7201-523-0
- PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J., *Ústava a ústavní řád České republiky*. Praha: Linde Praha, a.s., 1994. ISBN 80-85647-38-9
- PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H.Beck, 1998. ISBN 80-7179-183-0
- PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R. *Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora*. Praha: Linde Praha, a.s., 2000. ISBN 80-7201-204-5
- POHORSKÝ, P., JEMELKA, L. Specifika právní úpravy správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. *Správní právo*, 2011, č. 6. ISBN 80-210-2294-9
- POKORNÝ, D., STRNAD, Z. a kolektiv. *Vzory správních rozhodnutí podle zákona č. 500/2004 Sb. s komentářem*. Praha: Soudy, 2006. ISBN 80-86846-12-1
- POLIÁN, M. *Správní řád. O vybraných ustanoveních zákona č. 500/2004 Sb.* Olomouc: Univerzita Palackého, 2005. ISBN 80-244-1103-2
- POMAHAČ, R. Nový správní řád mezi řádky. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9
- POMAHAČ, R. *České správní právo*. 2. vydání. Praha: PF UK, 2009. ISBN 978-80-87146-24-8
- POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. ISBN 978-80-7380-330-8

- PRÁŠKOVÁ, H. Východiska budoucí právní úpravy správního trestání. *Právní praxe*, 1999, č. 6-7. ISSN 1211-0825
- PRÁŠKOVÁ, H. Nový správní řád a řízení o správních deliktech. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9
- PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: Právo správní*. Praha: Jednota právnická, 1905
- PRAŽÁK, J., NOVOTNÝ, F., SEDLÁČEK, J. *Latinsko-český slovník*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství. 1955
- PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. *Správní právo. Procesní část*. Brno: MU, 2000. ISBN 80-210-2294-9
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. ISBN 80-210-1814-3
- PRŮCHA, P. K tzv. dalším úkonům správních orgánů v režimu správního řádu. In Vopálka, V. (eds.): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9
- PRŮCHA, P., MAREK, K. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4419-
- RYBA, J. Zamyšlení nad novým správním řádem. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9
- SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-869-9
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo..* Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-060-2
- SLÁDEČEK, V. K instituci finančního arbitra. In Kolektiv: *Pocita prof. JUDr. Milanu Bakešovi, DrSc., k 70. narozeninám*. Praha: Leges, 2009. ISBN 978-80-87212-23-3
- SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2
- SKULOVÁ, S. *Správní uvážení, základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: MU 2003. ISBN 80-210-3237-5
- SKULOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., KADEČKA, S. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia s.r.o., 2005. ISBN 80-86861-54-6
- SOBIHAR, J. *Spravny poriadok. Komentar*. Bratislava: Iura publ., 2005

- STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. Praha: Vydavatelství Policejní akademie ČR, 1996. ISBN 80-85981-20-3
- STAŠA, J. Potřeba nového správního řádu a východiska jeho přípravy. *Správní právo*, 1997, č. 3-4. ISSN 0139-6005
- STAŠA, J. O novém správním řádu. *Bulletin advokacie*, 2005, č. 4. ISSN 1210-6348
- STAŠA, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9
- STAŠA, J. Hranice mezi obecnou a zvláštními úpravami správního řízení. In *Všeobecné správne konanie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010
- SVOBODA, K. Typy obecných úprav správních řízení a postavení správního řádu mezi nimi. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9
- SVOBODA, P. *Ústavní základ správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007. ISBN 978-80-7201-676-1
- ŠEMORA, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007. ISBN 978-80-7201-640-2
- ŠMÍD, L. a kol. *Správní řád a předpisy související*. Praha: Panorama, 1984
- ŠMÍD, L. *Správní řád a předpisy související*. Praha: Panorama, 1994. ISBN 80-7179-003-6
- ŠKULTÉTY, P. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008
- ŠKULTÉTY, P. *Základy správního práva a veřejné správy I*. Brno: STING spol. s r.o., 2011
- ŠTENGLOVÁ, PLÍVA, TOMSA a kolektiv. *Obchodní zákoník komentář*. 10. podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, Praha, 2005. ISBN 80-7179-346-9
- TOMEK, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem a poznámkami*. 1. vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2007. ISBN 978-80-7263-385-2
- TOMEK, P. *Slovník služebního poměru*. 1. vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2009. ISBN 978-80-7263-541-2
- VEDRAL, J. K rozsahu působnosti nového správního řádu. In Vopálka, V. (eds): *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9
- VEDRAL, J. Přestupkové řízení a nový správní řád. *Správní právo*, 2006, č. 3. ISSN 0139-6005

- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3
- VEDRAL, J. Opatření obecné povahy. *Správní právo*, 2007, č. 6. ISSN 0139-6005
- VEDRAL, J. K právní povaze smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě. In Kadečka, S., Kliková, A., Valachová, K. (eds.): *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4489-0
- VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-597-1
- VOPÁLKA, V. Úprava správního řízení. In Novotný, O. (eds): *Pocta Vladimíru Mikule*. Praha: ASPI Publishing, 2002. ISBN 80-86395-47-2
- VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003. ISBN 80-7179-731-6
- VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2004. ISBN 80-7179-864-9
- VOPÁLKA, V. Nový správní řád – rozsah působnosti a vztahy k jiným právním předpisům. *Právní rozhledy*, 2004, č. 21. ISSN 1210-6410
- VOPÁLKA, V. (eds) *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9
- VRABKO, M. Prečo sme sa rozhodli novelizovať zákon č. 71/1967 Zb. o spravnom konaní. In *Všeobecné správne konanie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010
- WEYR, F. *Československé právo správní. Část obecná*. Brno: Spolek Právník, 1922
- WEYR, F. *Správní řád. Vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8 Sb.z.a.n.* Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1930
- WEYR, F. *Teorie práva*. Praha: ORBIS, 1936
- WOLFF, H. J., BACHOF, O., STOBER, R. *Verwaltungsrecht I*. 10. vydání. Mnichov: C.H.Beck, 1994
- ZLOCH, P. K procesnej úprave iných foriem činnosti verejnej správy než správneho konania. In *Všeobecné správne konanie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010

7.2 Použité prameny

7.2.1 Soudní rozhodnutí

Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993 sp. zn. II. ÚS 75/1993 Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 1993, sv. 2, č. 3

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 7. 1996 sp. zn. III. ÚS 226/95 Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 1995, sv. 5, č. 61

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 10. 1996 sp. zn. III ÚS 277/96 Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 1996, sv. 6, č. 109

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 6/96 Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 1996, sv. 6, č. 113

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 19/99 Sbírka zákonů č. 96/2000 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2000 sp. zn. IV. ÚS 248/99 Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 2000, sv. 20, č. 160

Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2001 sp. zn. II ÚS 345/2001 dostupné na nalus.usoud.cz

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 Sbírka zákonů č. 322/2001 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/2001 Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 2001, sv. 24, č. 149

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 7/02 Sbírka zákonů č. 349/2002 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2003 sp. zn. II ÚS 71/2000 Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 2003, sv. 30, č. 76

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003 sp. zn. IV. ÚS 150/2001 Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 2003, sv. 31, č. 117

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2004 sp. zn. II ÚS 583/2003 Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 2004, sv. 34, č. 103

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004 sp. zn. II ÚS 623/02 Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 2004, sv. 35, č. 149

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/04 Sbírka zákonů č. 240/2005 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006 sp. zn. II. ÚS 53/06 Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 2006, sv. 42, č. 159

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 18/06 Sbírka zákonů č. 397/2006 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 14/1996 Sbírka zákonů č. 114/1992 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/2007 Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 2008, sv. 51, č. 409

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2008 sp. zn. I. ÚS 41/98 dostupný na nalus.usoud.cz

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07 Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu 2009, sv. 52, č. 57

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2003 č.j. 6 A 95/2002-26 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2003, sv. 1, č. 12

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003 č.j. 6 A 78/20023-39 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2004, sv. 5, č. 202

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2003 č.j. 6 A 25/2000-58 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2004, sv. 5, č. 207

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003 č.j. 6 As 29/2003-97 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2004, sv. 12, č. 415

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004 č.j. 6 A 106/2002-81 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2004, sv. 8, č. 277

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2004 č.j. 2 As 83/2003-62 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2004, sv. 11, č. 383

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004 č.j. 2 As 19/2004-92 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2005, sv. 1, č. 430

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2004 č.j. 5 Afs 14/2004-60 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2007, sv. 1, č. 1021

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004 č.j. 2 As 21/2004-67 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2005, sv. 4, č. 503

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004 č.j. 6 As 49/2003-46 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2005, sv. 4, č. 505

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2005 č.j. 3 As 46/2004-60 dostupné na www.nssoud.cz

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005 č.j. 2 Ans 1/2005-57 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2005, sv. 8, č. 605

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2005 č.j. 8 As 10/2005-38 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2007, sv. 2, č. 1046

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005 č.j. 1 Ao 1/2005-98 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2006, sv. 1, č. 740

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005 č.j. 2 As 47/2004-61 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2007, sv. 12, č. 1409

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006 č.j. 4 Aps 3/2005-35 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2006, sv. 8, č. 905

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006 č.j. 1 Ao 1/2006-74 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2006, sv. 11, č. 968

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007 č.j. 2 Aps 1/2006-80 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2007, sv. 6, č. 1176

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007 č.j. 8 As 13/2006-115 dostupné na www.nssoud.cz

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007 č.j. 3 Ao 1/2007-44 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2007, sv. 8, č. 1276

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007 č.j. 8 As 1/2006-136 dostupné na www.nssoud.cz

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2007 č.j. 1 Ao 1/2007-7 dostupné na www.nssoud.cz

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007 č.j. 6 As 40/2006-87 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2007, sv. 8, č. 1260

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2007 č.j. 2 As 89/2006-107 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 11, č. 1367

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007 č.j. 8 Afs 59/2005-83 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2008, sv. 1, č. 1440

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007 č.j. Obn 1/2006-11 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2007, sv. 12, č. 1386

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008 č.j. 2 As 34/2006-73 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2008, sv. 5, č. 1546

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008 č.j. 3 As 58/2007-117 dostupné na www.nssoud.cz

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2008 č.j. 4 Ans 11/2007-102 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 5, č. 1817

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008 č.j. 4 Ans 9/2007-197 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2008, sv. 12, č. 1717

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008 č.j. Konf 31/2007-82 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2008, sv. 10, č. 1675

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008 č.j. 4 As 64/2007-65 dostupné na www.nssoud.cz

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008 č.j. 8 As 47/2005-86 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 2, č. 1764

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008 č.j. 2 As 52/2008-44 dostupné na www.nssoud.cz

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008 č.j. 1 Ao 3/2008-136 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 4, č. 1795

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008 č.j. 4 Ans 1/2008-63 dostupné na www.nssoud.cz

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009 č.j. 2 Ao 3/2008-100 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 4, č. 1794

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009 č.j. 1 As 92/2008-76 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 5, č. 1814

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009 č.j. 1 As 96/2008-115 Sbírka Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 7, č. 1856

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2009 č.j. 4 Ads 139/2008-49 dostupné na www.nssoud.cz

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2009 č.j. 5 As 13/2009-61 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 7, č. 1855

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009 č.j. 1 As 20/2009-70 Sbírka Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 8, č. 1877

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009 č.j. 2 As 34/2009-65 dostupné na www.nssoud.cz

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009 č.j. 9 As 57/2008-35 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2009, sv. 12, č. 1949

Rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009 č.j. 7 As 43/2009-52 dostupné na www.nssoud.cz

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009 č.j. 9 As 21/2009-50 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2011, sv. 9, č. 2381

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010 č.j. 5 As 41/2009-91 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2010, sv. 10, č. 2127

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2010 2 č.j. As 41/2009-62 dostupné na www.nssoud.cz

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010 č.j. 9 As 63/2010-111 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2010, sv. 11, č. 2142

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010 č.j. 2 Ao 3/2010-55 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2010, sv. 11, č. 2141

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010 č.j. 2 As 52/2010-59 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2010, sv. 11, č. 2133

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2010 č.j. 9 As 94/2008-77 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2010, sv. 2, č. 1981

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2010 č.j. Konf 13/2010-7 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2011, sv. 6, č. 2299

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011 č.j. 1 As 22/2011-64 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2011, sv. 8, č. 2343

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011 č.j. 1 As 53/2011-109 dostupné na www.nssoud.cz

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011 č.j. 3 Ads 58/2011-61 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2011, sv. 12, č. 2436

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2011 č.j. 1 As 92/2011-182 dostupné na www.nssoud.cz

Rozhodnutí zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 17. 8. 2005 č.j. Konf 76/2004-1 dostupné na www.nssoud.cz

Rozhodnutí zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 17. 8. 2005 č.j. Konf 49/2005-1 dostupné na www.nssoud.cz

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993 č.j. 6 A 111/92-6 dostupné v ASPI jako JUD4581CZ

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 6. 1994 č.j. 7 A 506/93 dostupné v ASPI jako JUD9630CZ

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 12. 2001 č.j. 7 A 98/1999-37 Soudní judikatura 2002, sv. 4

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 5. 2002 sp. zn. 5 A 175/2000-24 Soudní judikatura, 2002, č. 1006

Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 11. 2001 č.j. 30 Ca 394/99 Soudní judikatura, 2001, sv. 6

Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 17. 6. 2003 č.j. 29 Ca 430/2001-39 dostupné v ASPI jako JUD30681CZ

Rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 11. 2007 č.j. 22 Ca 50/2006-195 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2008, sv. 3, č. 1495

Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2008 č.j. 10 Ca 370/2006-56 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2010, sv. 3, č. 202

Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2010 č.j. 7 Ca 19/2008-33 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2011, sv. 1, č. 2178

Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 22. 12. 2010 č.j. 9 Ca 427/2007-150 dostupné na www.nssoud.cz

7.2.2 Prameny mezinárodního a zahraničního práva

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů 3, 5 a 8 - Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31, o ochraně jednotlivce v souvislosti s rozhodnutími správních orgánů [cit. 2011-01-15]. Dostupné z: <<http://www.coe.int>>

Doporučení (80) 2 Výboru ministrů pro členské státy, týkající se správní úvahy [cit. 2011-01-15]. Dostupné z: <<http://www.coe.int>>

Doporučení (81) 19, o přístupu k informacím, jež mají k dispozici orgány veřejné moci [cit. 2011-01-15]. Dostupné z: <<http://www.coe.int>>

Doporučení (84) 15, týkající se odpovědnosti orgánů veřejné moci za škodu způsobenou při výkonu jejich pravomoci [cit. 2011-01-15]. Dostupné z: <<http://www.coe.int>>

Doporučení (87) 16, týkající se správního řízení ve vztahu k velkým skupinám osob [cit. 2011-01-15]. Dostupné z: <<http://www.coe.int>>

Doporučení (89) 8, týkající se předběžných soudních opatření [cit. 2011-01-15]. Dostupné z: <<http://www.coe.int>>

Doporučení (91) 1, týkající se správního trestání [cit. 2011-01-15]. Dostupné z: <<http://www.coe.int>>

Nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 ze dne 26. června 1969, o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v oblasti železniční, silniční a vnitrozemské vodní dopravy, ve znění pozdějších změn a doplnění [cit. 2011-03-22]. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu>>

Německý správní řád (Verwaltungsverfahrensgesetz neboli VwVfG – BGBl. 1976, 1253)

Německý daňový řád (Abgabenordnung - BGBl. 1977, 613)

Rakouský správní řád (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz neboli AVG - BGBl. 1991, 51)

Rakouský zákon o správním trestání (Verwaltungsstrafgesetz - BGBl. 1950, 172)

Slovenský správní řád - zákon č. 71/1967 Z.z., o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov

Slovenský zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku, v znení neskorších predpisov

Slovenský zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, v znení neskorších predpisov

Slovenský zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov

Slovenský zákon č. 511/1992 Zb., o správe daní a poplatkov, v znení neskorších predpisov

Slovenský zákon č. 152/1998 Z.z., o stiažnostiach, v znení neskorších predpisov

Slovenský zákon č. 302/2001 Z.z., o samosprávnych krajoch, v znení neskorších predpisov

Slovenský zákon č. 215/2002 Z.z., o elektronickom podpise, v znení neskorších predpisov

Slovenský zákon č. 527/2003 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 71/1967 Z.z., o správnom konaní (správny poriadok)

Slovenský zákon č. 122/2006 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/2001 Z.z., o verejnom ochrancovi práv, v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov

7.2.3 Další prameny

BŘEŇ, J. *Kontrola obcí podle dozorové novely z roku 2006*. [cit. 2011-05-15]. Dostupné z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6319184>>

JEMELKA, L., BŘEŇ, J., TOBEK, I. *Průvodce novým správním řádem - e-learningový kurz*. Praha: ASPI, 2006

JEMELKA, L., BŘEŇ, J., TOBEK, I. *Správní řízení vedené obcemi v oblasti sociálního zabezpečení - e-learningový kurz*. Praha: Rentel, 2007

VEDRAL, J. *Rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním - pokus o srovnání na vybraných příkladech*. ASPI, 2010. ASPI LIT35956CZ

VEDRAL, J. *K otázce, zda správním orgánem podle školského zákona je ředitel školy nebo škola jako právnická osoba*. ASPI, 2011. ASPI LIT37601CZ

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) - dostupná v ASPI LIT20514CZ

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád – sněmovní tisk z roku 2001 č. 1070 – dostupný v ASPI LIT24405CZ

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – sněmovní tisk z roku 2005 č. 998 – dostupný v ASPI LIT32549CZ

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 272/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů – sněmovní tisk z roku 2009 č. 752 – dostupný v ASPI LIT32577CZ

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 280/2009 Sb. daňový řád – sněmovní tisk z roku 2008 č. 685 – dostupný v ASPI LIT32593CZ

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 304/2009 Sb. kterým se mění zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů – sněmovní tisk z roku 2007 č. 387 - dostupný v ASPI LIT32664CZ

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů - sněmovní tisk z roku 2008 č. 632 - dostupný v ASPI LIT32972CZ

Věcný záměr zákona o řízení před správními úřady (správní řád) [cit. 2010-08-14]. Dostupné z: <<https://racek.vlada.cz>>

Věcný záměr zákona o kontrole [cit. 2010-09-22]. Dostupné z: <<https://racek.vlada.cz>>

Legislativní pravidla vlády - usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších změn [cit. 2011-08-12]. Dostupné z: <<http://www.vlada.cz>>

Analýza procesních předpisů, které jsou používány v rámci výkonu jednotlivých správních agend [cit. 2010-07-08]. Dostupné z: <<https://racek.vlada.cz>>

Analýza vyřizování stížností dle správního řádu a dalších právních předpisů [cit. 2010-07-22]. Dostupné z: <<https://racek.vlada.cz>>

Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek [cit. 2010-07-08]. Dostupné z: <<https://racek.vlada.cz>>

Teze věcného řešení, na jejichž základě budou moci být vytvořena univerzální procesní pravidla s minimem odchylek a výjimek [cit. 2010-07-08]. Dostupné z: <<https://racek.vlada.cz>>

Výchozí teze pro zpracování věcného záměru zákona o kontrole [cit. 2010-08-14]. Dostupné z: <<https://racek.vlada.cz>>

Metodická pomůcka k vyřizování stížností podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. [cit. 2011-10-28]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>

Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (II. část) [cit. 2011-08-12]. Dostupné z: <<http://www.vlada.cz>>

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 3 [cit. 2010-07-20]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 6 [cit. 2010-07-20]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 8 [cit. 2011-10-28]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 10 [cit. 2011-08-16]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 20 [cit. 2011-09-04]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 21 [cit. 2011-10-28]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 26 [cit. 2011-10-28]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 28 [cit. 2011-09-16]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 31 [cit. 2011-10-10]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 33 [cit. 2011-01-15]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 42 [cit. 2011-02-14]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 44 [cit. 2011-06-21]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 46 [cit. 2011-05-16]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 51 [cit. 2011-04-25]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 52 [cit. 2011-04-22]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 90 [cit. 2011-10-08]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 100 [cit. 2011-10-17]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>

8. Abstrakt

Jemelka, L. *Princip subsidiarity správního řádu*, disertační práce. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012

V této disertační práci se zabývám principem subsidiarity správního řádu a tedy otázkou, zda a v jakém rozsahu se obecný předpis o správním řízení používal, používá, resp. měl by se používat v jednotlivých správních řízeních a jiných postupech správních orgánů. K tomuto tématu, které je mi profesně blízké, přistupuji z různých úhlů pohledu a snažím se v něm skloubit pohledy praktické i právně teoretické a nahlížet na české správní řízení *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Na úvod práce charakterizuji základní pojmy mající význam pro vyjádření vztahu mezi právními předpisy. Zdůrazňuji především možné významy pojmu subsidiarita a zejména pak jeho význam, který lze vyjádřit pravidlem *lex specialis derogat legi generali*. Věnuji se pak také dalším pojmům, jak je odkaz, analogie apod.

Ve svém pohledu na působnost a s ním související subsidiaritu správního řádu se neomezuji pouze na současnou právní úpravu, ale poukazuji rovněž na to, zda a v jaké podobě platil princip subsidiarity správního řádu v minulosti, resp. jak se přístup k němu vyvíjel v čase. Je proto nezbytné zmínit úpravu předchozích správních řádů – zejména správního řádu z roku 1928, 1955 a 1960. Historický pohled na tuto problematiku se pokouším přiblížit nejen s ohledem na text tehdejších právních předpisů, ale především také s ohledem na soudobou odbornou literaturu. Na historický vývoj pak navazuji uvedením základních důvodů, které vedly k přijetí současného správního řádu, a popisují, jakým způsobem ovlivnil dosavadní podobu českého správního řízení, resp. dalších postupů ve veřejné správě.

Následně se zabývám správním řádem jako takovým, jeho působností a otázkou jeho vztahu k jiným právním předpisům. Popisují jak případy, kdy se správní řád uplatní plně, tak také případy, kdy se uplatní pouze podpůrně, a kdy se neuplatní vůbec. V této souvislosti je nezbytné zdůraznit význam některých ustanovení správního řádu vyjadřujících jeho podpůrné uplatnění, a to především jeho § 1 odst. 2, § 180 či z hlediska nutnosti aplikace základních zásad též § 177. S odkazem na související soudní judikaturu uvádím, že není možné vyloučení správního řádu bez náhrady a správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení se proto musí použít vždy, pokud se jedná o výkon vrchnostenské veřejné správy a neexistuje zvláštní právní úprava. Přitom upozorňuji na odkazy na správní řád ve zvláštních zákonech, které jsou často zastaralé a nepřesné, a jejich vypovídací hodnota tak není příliš vysoká.

Protože otázku subsidiarity správního řádu není možné posuzovat pouze vůči správnímu řádu jako takovému, popisují, jak je to s plným či podpůrným uplatněním jeho jednotlivých částí, které se týkají nejen správního řízení, ale také základních zásad činnosti správních orgánů, dalších úkonů ve veřejné správě, veřejnoprávních smluv, opatření obecné povahy či stížností.

V rámci těchto jednotlivých kapitol se zabývám rovněž řadou sporných otázek týkajících se například toho, jakým způsobem posuzovat určité procesní postupy (například vydávání vyjádření, osvědčení, souhlasů, závazných stanovisek či provádění registračních úkonů). S tím totiž souvisí skutečnost, jaká část správního řádu se zde podpůrně uplatní, zda část druhá a třetí o „formálním“ správním řízení nebo část čtvrtá o dalších, méně formálních, úkonech.

U všech těchto kapitol se neomezují pouze na popis současné, resp. minulé právní úpravy, ale případně doplňují rovněž úvahy de lege ferenda, tedy jaká zpřesnění správního řádu či zvláštních právních předpisů by zde bylo možné provést.

Při pohledu na princip subsidiarity správního řádu není možné vycházet pouze z textu správního řádu, a proto se zaměřuji rovněž na procesní ustanovení obsažená v dalších zákonech a princip subsidiarity správního řádu tak demonstрую na vybraných právních předpisech. Konkrétně se zaměřuji například na procesní ustanovení obsažená v daňovém řádu, zákoně o přestupcích, stavebním zákoně nebo zákoně o státní kontrole.

Konstatuji, že v určitých případech mohou mít procesní odchylky od správního řádu v těchto zvláštních zákonem svůj význam. Jedná se například o zvláštní vymezení účastníků řízení, příslušnosti správních orgánů, lhůt pro vydání rozhodnutí nebo o stanovení dalších náležitostí (resp. forem) podání či rozhodnutí, které umožňují zohledňovat specifika konkrétního řízení. Důvodné mohou být například též další možnosti pro zastavení řízení či oznamování rozhodnutí, pro vyloučení odkladného účinku odvolání v nedokladných případech nebo dokonce pro vyloučení možnosti určité opravné prostředky uplatnit.

V dalších případech jsou však procesní odchylky často nedůvodné, ať už se týkají vymezení základních zásad řízení, jednacího jazyka, dožádání, rozhodování o podjatosti, doručování, zastupování, zajišťovacích institutů, okamžiku zahájení řízení, obecných náležitostí podání, resp. rozhodnutí, apod. Právě o těchto nedůvodných odchylkách je též tato disertační práce, jejímž cílem je jejich odhalení, posouzení a doporučení, zda je v zájmu posílení jednotnosti a vnitřní bezrozpornosti právního řádu důvodné a žádoucí jejich zachování nebo nikoli.

Nastíněn je rovněž očekávaný vývoj právní úpravy v těchto oblastech, a to s ohledem na probíhající legislativní proces, a provedeno je též srovnání se zahraniční právní úpravou, zejména s právní úpravou slovenskou, německou a rakouskou. Další měsíce či roky pak ukáží, jak se bude správní řízení skutečně vyvíjet, a zda budou nadbytečné procesní odchylky postupně ubývat a správní řízení v České republice bude jednou i díky plnému použití či širší subsidiaritě správního řádu přehlednější a jednotnější než je tomu dosud.

Klíčová slova: subsidiarita, správní řád, správní řízení, veřejné správa, odkaz, procesní odchylky

9. Abstract

Jemelka, L. *The Principle of Subsidiarity of the Administrative Procedure Code*, dissertation. Prague: Charles University in Prague, Law Faculty, 2012

In this dissertation I address the principle of subsidiarity of the Administrative Procedure Code, in particular I address the issue of current, previous and future application of the general rules of administrative proceedings in certain administrative proceedings and other procedures of the administrative bodies. This topic, which is close to my profession, is seen from the practical as well as from the theoretical point of view. The Czech administrative proceedings are analysed in both aspects *de lege lata* and *de lege ferenda*.

In introduction of this dissertation I describe basic terms relevant for definition of the mutual relation between legal acts. I emphasize mainly the possible meaning of the term subsidiarity and particularly its meaning expressed by the rule *lex specialis derogat legi generali*. I also address other terms such as reference, analogy etc.

Assessment of the application and subsidiarity of the Administrative Procedure Code is not limited to the current legal framework, but covers also applicability of the principle of subsidiarity of the Administrative Procedure Code in the past. It is necessary discuss the previous legal framework according to the Administrative Procedure Code of 1928, 1955 and 1960. I try to address also historical view taking into account the text of the previous laws and doctrine. As a follow-up to the historical developments, the basic grounds for the adoption of the current Administrative Procedure Code are stated and the way in which the historical circumstances affected the current administrative proceedings and other procedures in the public administration is described.

Subsequently I deal with the Administrative Procedure Code itself, its application and its relation to other laws. I address cases of full application of the Administrative Procedure Code, cases of subsidiary application and finally cases of no application. In this context it is necessary to stress the importance of some provisions of the Administrative procedure Code providing for its subsidiary application, namely Articles 1(2) and 180, or in view of application of the basic principles also Article 177. With reference to case-law I conclude that it is not possible to exclude the Administrative Procedure Code without application of any other law and the Administrative Procedure Code or some of its provisions must be always applied in case of performance of the public administration and there is no other rule in place. I point out several references to the Administrative Procedure Code in separate laws which are outdated or inaccurate and therefore of low usefulness.

Subsidiarity of the Administrative Procedure Code can not be assessed solely from the perspective of the Administrative Procedure Code as such, therefore it is necessary to describe the full or supportive application of its particular parts which relate not only to administrative procedure but also to basic principles of activities of administrative bodies, further activities in public administration, public contracts, measures of general nature or complaints.

Taking those parts into account I also address various controversial issues with regard to the assessment of certain procedural steps e.g. in the field of issuance of statements, certificates, consents, binding opinions or registrations. Such analysis determines which part of the Administrative Procedure Code is to be applied, namely whether parts two and three dealing with “formal” administrative proceedings or part four, dealing with other, less formal procedure.

I do not limit the work to the description of the current or previous legal framework, but I add also some *de lege ferenda* thoughts, regarding the possible fine-tuning of the Administrative Procedure Code and other laws.

Subsidiarity of the Administrative Procedure Code can not be seen only from the perspective of the wording of the Administrative Procedure Code. Hence I also focus on procedural provisions in other laws in order to demonstrate the principle of subsidiarity of the Administrative Procedure Code. In particular I concentrate on procedural provisions of the Tax Administration Act, the Misdemeanours Act, the Building Act and of the State Control Act as well.

It is stated that in some cases the procedural variations in special laws may be of importance. This is the case of special parties to the proceedings, competence of administrative authorities, time limits for a decision, or a special form of submission or decision which enable to cater for particularity of a procedure in question. Additional possibilities of cessation of proceedings, announcement of decision, abolition of suspensory effect of appeal in case of necessity or even abolishing of certain rights of appeal might be justified.

In other cases the process deviations are not justified, such as in case of basic proceeding principles, official language, letter of request, prejudice, delivery, representation, pledge, moment of initiation of proceedings, form of submission or decision, etc. These unjustified deviations are also dealt by this dissertation with the aim to reveal them, assess and to recommend their retention or abolishing with regard to homogeneity and internal consistency of the legal order.

Further expected development of legal framework in these areas is outlined with regard to current legislative process. The confrontation with foreign legal frameworks, especially with Slovak, German and Austrian legal framework, is carried out. Next months or years will indicate the real development of administrative procedure, whether redundant procedural deviations will be on the decrease and whether administrative procedure in the Czech Republic will be one day thanks to the full application or wider subsidiarity of the Administrative Procedure Code clearer and better unified than today.

Keywords: subsidiarity, the Administrative Procedure Code, administrative procedure, public administration, reference, process deviations